

Trabajo Fin de Máster

Políticas Activas de Empleo. Una visión desde el
Instituto de Empleo y Fomento Empresarial. Zaragoza
Dinámica.

Active Employment Policies. A review of the
Employment a Business Development Institute.
Zaragoza Dynamic.

Autor/es

Carlos Arnedo Forcano

Director/es

Víctor Manuel Montuenga Gómez

Facultad de Economía y Empresa

2018

Resumen:

El presente trabajo aborda el estudio de las políticas activas de empleo desde una institución de ámbito local. Se afronta un estudio de la institución y sus líneas de trabajo en consonancia con el marco teórico y la contextualización de dichas políticas.

Este marco teórico se ha realizado por medio de una revisión bibliográfica de fuentes existentes, a partir del cual se ha intentado enfocar las políticas activas desde el ámbito general al terreno de lo concreto.

Se ha analizado una política activa de empleo específica para conocer la percepción de los usuarios, consiguiendo así un principio de evaluación ampliable en futuros estudios.

Los resultados en el estudio nos permiten afirmar un trabajo efectivo de las entidades de ámbito local, junto con una dependencia y necesaria coordinación con las instituciones de ámbito superior. Del mismo modo, se detectado la poca variación en la elaboración de las políticas a lo largo de los años. Se ha conseguido obtener perfiles de los potenciales beneficiarios de la política estudiada así como la percepción generalizada de los usuarios sobre las políticas activas.

Palabras Clave: Políticas Activas, Empleo, Zaragoza Dinámica.

Abstract:

This paper deals with the study of the active employment policies from a local level institution. The study of the institution and their lines of work are undertaken with the theoretical framework and the contextualization of these policies.

This theoretical framework has been made through a literature review of existing sources, from the general sphere to the realm of the concrete.

A specific active employment policy has been analyzed in order to know the users' perception, achieving the beginning of an evaluation which could be more complete in the future.

The results of the study allow us to affirm the effective work of the local level institution, but also the dependence and the needed coordination with a high level institution. In the same way, the poor changes in the elaboration of these policies during the years have been detected. It has been possible to obtain profiles of the potential beneficiaries of the policy studied, as well as the generalized perception of users about active policies.

Key words: Active Policies, Employment, Zaragoza Dynamic.

Índice de contenido

1. Introducción	4
2. Marco Teórico y Contextualización.....	6
2.1 Consideraciones previas.....	6
2.1.1. Las políticas de empleo y las políticas en el mercado de trabajo.	6
2.1.2. Datos Estadísticos.	7
2.2 Políticas Activas de empleo. ¿Qué son? Tipos y Características.....	13
2.3 Políticas Activas de Empleo en la Unión Europea.	16
2.4 Agentes que intervienen en la elaboración de políticas activas.	18
2.4.1. Servicio Público de Empleo Estatal.....	19
2.4.2. Instituto Aragonés de Empleo.....	20
2.4.3. Institutos Municipales de Empleo.....	21
2.4.4. Agencias privadas de Colocación de Empleo.....	21
3. Metodología.	23
3.1. Observación participante.	23
3.2. Entrevista en profundidad.	25
3.3. Encuesta	27
4. Resultados.....	29
4.1. Instituto de Empleo y Fomento Empresarial, Zaragoza Dinámica.	29
4.1.1. ¿Qué es?.....	29
4.1.2. Líneas de actuación.....	30
4.2. Subvenciones para la creación y consolidación de proyectos de emprendimiento social.	35
5. Conclusiones.....	43
6. Bibliografía.	45
Anexos	47

1. Introducción

El desempleo ha sido, y sigue siendo, una de las principales preocupaciones que afecta a gran parte de la población. Según los datos del CIS, el desempleo se sitúa en el primer lugar, de manera ininterrumpida, en la encuesta de percepción de principales problemas de España desde hace una década.

La crisis económica de carácter mundial que estalló en 2008 generó un gran número de desempleados en todo el mundo, y en España en particular, al ir acompañado del estallido de la burbuja inmobiliaria donde se ocupaban un gran número de puestos de trabajo que habían sido creados durante la primera década de siglo. La gran destrucción de empleo en este sector generó un efecto en cadena que afectó al resto de sectores económicos del país.

Durante la última década, las tasas de paro alcanzaron cotas que ni los expertos más pesimistas pudieron imaginar años atrás, llegando a su máximo durante el año 2013, donde, según datos de la EPA, el desempleo se situó en una tasa del 26%. Desde entonces, dicha tasa ha ido descendiendo hasta situarse actualmente en torno a un 16% aproximadamente.

Es por tanto, una obligación y un objetivo principal de los gobiernos, tanto estatales como autonómicos y locales, tratar de reducir el desempleo, especialmente el desempleo de larga duración y el que afecta a sectores de la población más vulnerables en el mercado laboral como pueden ser los jóvenes o las mujeres, poniendo al servicio de los ciudadanos diferentes tipos de políticas que ayuden a las personas desempleadas a salir de esa situación.

Estas medidas pueden tener un impacto diferente en función de cómo se apliquen ya que existe una gran variedad de fórmulas para intervenir en el mercado de trabajo, desde una reforma laboral, como la última realizada en 2012, hasta la promoción y puesta en marcha de políticas, tanto activas como pasivas, de empleo.

En relación a estas últimas, las políticas pasivas son aquellas que podemos asociar a todo el sistema de prestaciones públicas, que se articula principalmente a través del Servicio Público de Empleo Estatal. Por su parte, las políticas activas de empleo son las destinadas a mejorar la activación de las personas desempleadas para permitir una mejor reincorporación al mundo laboral, y aunque en multitud de ocasiones los ciudadanos oyen hablar de ellas en el plano discursivo, generalmente aceptado como positivo, debido en gran medida a la necesidad de adoptar estas políticas para reducir las elevadas tasas de desempleo, es necesario realizar un análisis sobre las mismas para entenderlas en mayor profundidad.

Dada esta realidad, el objetivo principal fijado en este trabajo es el estudio en profundidad sobre el funcionamiento de las políticas activas de empleo, centrándonos de manera concreta en una institución local: el Instituto de Empleo y Fomento Empresarial de Zaragoza.

De esta manera, pretendemos aterrizar sobre estas políticas de una forma concreta y evaluable, pese a que los datos con los que trabajamos tienen un carácter predominantemente cualitativo frente a los datos cuantitativos, y salir del mero rol discursivo o enunciativo de las políticas activas de empleo que, por parte de las instituciones o representantes públicos, parecen cumplir en la actualidad.

A partir de aquí, uno de los objetivos secundarios, necesarios para conseguir el objetivo principal, es el de obtener un conocimiento completo del funcionamiento de la institución estudiada, gracias a la metodología utilizada para la elaboración del trabajo, consistente en una observación participante del autor dentro de la institución objeto del análisis, y entrevistas en profundidad a cuadros dirigentes de dicha institución.

Estas metodologías también nos permiten articular el cumplimiento de otro de los objetivos secundarios, como es relacionar las líneas de trabajo del Instituto de Empleo y Fomento Empresarial de Zaragoza, también conocido como Zaragoza Dinámica, con lo analizado en el marco teórico y contextual de las políticas activas de empleo.

Por último, por medio de otra metodología, esta vez de carácter cuantitativo, una encuesta de satisfacción, abordamos un último objetivo secundario, consistente en aproximarse a la percepción que los propios usuarios tienen sobre una política activa concreta, y si ello repercute en el reconocimiento y la percepción de los usuarios de las políticas activas de empleo como concepto global.

A través de este estudio, se pretende comprender que son en lo concreto las políticas activas de empleo. La visión desde la que se realiza es, en gran medida, desde la institución encargada de su elaboración, si bien, no se ha querido obviar la devolución que los usuarios realizan de las mismas.

2. Marco Teórico y Contextualización

2.1 Consideraciones previas.

Antes de entrar en profundidad en el análisis sobre las políticas activas de empleo, es necesaria una revisión sobre varios conceptos que pueden generar cierta confusión cuando se habla de políticas de empleo, y también es necesario observar y analizar ciertos datos en materia de empleo, en este caso concretamente sobre desempleo, que pueden ser interesantes para determinar la importancia de dichas políticas tanto a nivel europeo como en España.

2.1.1. Las políticas de empleo y las políticas en el mercado de trabajo.

El Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo establece en su artículo primero que:

“teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad del empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.”

Del mismo modo, en su artículo segundo establece los objetivos de dichas políticas entre las que cabría destacar, por su importancia de cara avalorar el grado de cumplimiento de las políticas activas hasta el momento, varios de ellos:

“a) Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión u oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna, en los términos establecidos en el artículo 17 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

b) Mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral.

c) Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas de empleo que mejoren su ocupabilidad.

i) Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.”

Ante estas consideraciones establecidas en la legislación es oportuno poner de manifiesto que las políticas de empleo y las políticas en el mercado de trabajo no son lo mismo ya que en multitud de ocasiones puede llevar a confusión.

Según García Serrano (2007):

Las políticas de empleo se refieren a la creación de puestos de trabajo, por tanto, se trata de una política de crecimiento económico: al generar mayor producción se crean puestos de trabajo, entendiendo el mercado de trabajo como un mercado derivado, que depende del nivel de actividad económica.

Sobre las políticas en el mercado de trabajo, éstas se refieren a la creación de más empleos, independientemente del aumento de la producción, por tanto siguiendo la fórmula $\text{Productividad} = \frac{\text{Producción}}{\text{Empleo}}$, es por ello que, de acuerdo con la expresión estas políticas propician una pérdida de productividad porque su misión fundamental es la del aumento del empleo.

Dentro de estas políticas aparecen las políticas pasivas de empleo, entendidas como aquellas que tienen como objetivo el mantenimiento de las rentas de las personas que no tienen un empleo y quieren tenerlo. Estas prestaciones por desempleo funcionan como estabilizadores automáticos ya que mantienen la demanda agregada, además de que mejora el emparejamiento entre desempleados y empresas, los individuos permanecen un mayor tiempo en el mercado de trabajo, y permite la adecuación a nuevos puestos de trabajo.

Por su parte, las políticas activas de empleo están destinadas a la vuelta al empleo de las personas en desempleo, sobre las cuales se va a centrar el resto del trabajo, y que pasarán a explicarse en mayor profundidad en los siguientes apartados.

2.1.2. Datos Estadísticos.

Para comprender la importancia que las políticas de empleo han tenido a lo largo de los años, y conocer sus posibles efectos, es necesaria una revisión de los datos de empleo tanto a nivel europeo como a nivel español. Igualmente importante es disponer de información sobre los gastos en políticas de mercado de trabajo, para entender el énfasis que han puesto las diferentes instituciones en el desarrollo de diferentes planes y políticas con el fin de hacer más efectivas dichas políticas y reducir la elevada tasa de desempleo se ha visto incrementada durante la última década.

Tabla 2.1: Tasa de desempleo en la Unión Europea.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EU (28 países)	7	9	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,6	7,6
Euro area (19 países)	7,6	9,6	10,2	10,2	11,4	12	11,6	10,9	10	9,1
Alemania	7,4	7,6	7	5,8	5,4	5,2	5	4,6	4,1	3,8
Irlanda	6,8	12,6	14,6	15,4	15,5	13,8	11,9	10	8,4	6,7
Grecia	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	23,6	21,5
España	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,6	17,2
Francia	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,1	9,4
Italia	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	11,2
Portugal	8,8	10,7	12	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	11,2	9
Suecia	6,2	8,3	8,6	7,8	8	8	7,9	7,4	6,9	6,7
Reino Unido	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,5	6,1	5,3	4,8	4,4

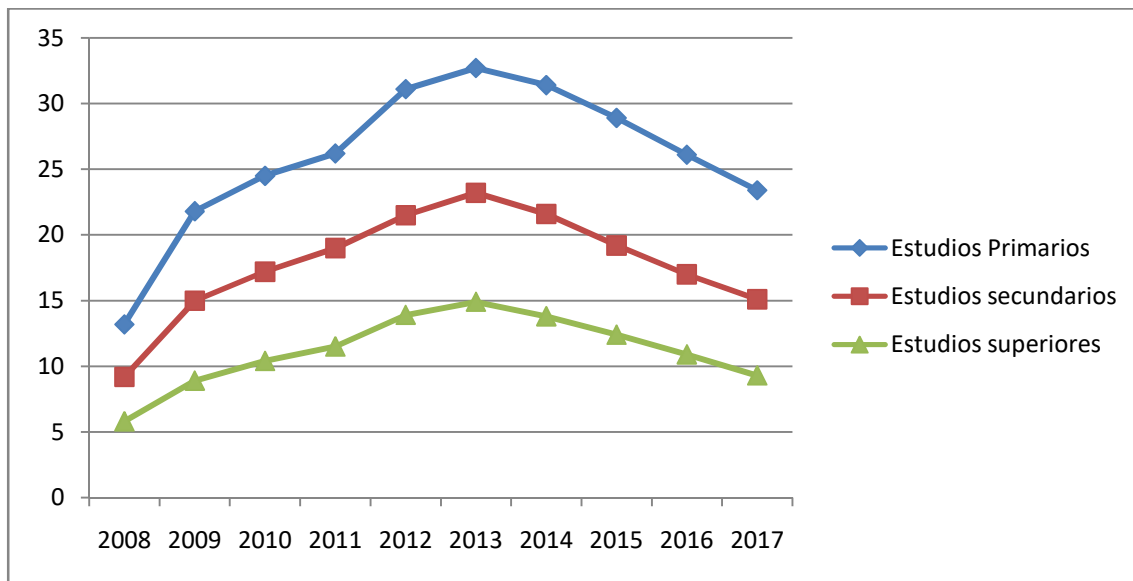
Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos de Eurostat (2018)

Como observamos en la tabla 2.1 vemos que el desempleo se incrementó fuertemente hasta 2013, especialmente en algunos países como consecuencia de la crisis económica y financiera. Sin embargo aparecen excepciones como Alemania donde el desempleo ha descendido durante los años más duros de la crisis.

Si nos centramos en los países mediterráneos como España, Grecia o Portugal vemos que el efecto de la crisis en términos de empleo ha sido mucho mayor que en países como Suecia o Alemania, donde las políticas activas de empleo llevan funcionando durante un mayor periodo de tiempo.

Uno de los análisis que mostraría la tipología de las personas que tienen más riesgo de caer en el desempleo es si observamos el desempleo por nivel educativo. El Gráfico 2.1 muestra el caso de España.

Gráfico 2.1: Tasa de desempleo en España por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Eurostat (2018)

Analizando la tasa de paro en España por nivel educativo, observamos que las tasas más elevadas se sitúan en los niveles educativos primarios alcanzando su máximo en 2013 con un 32,13%.

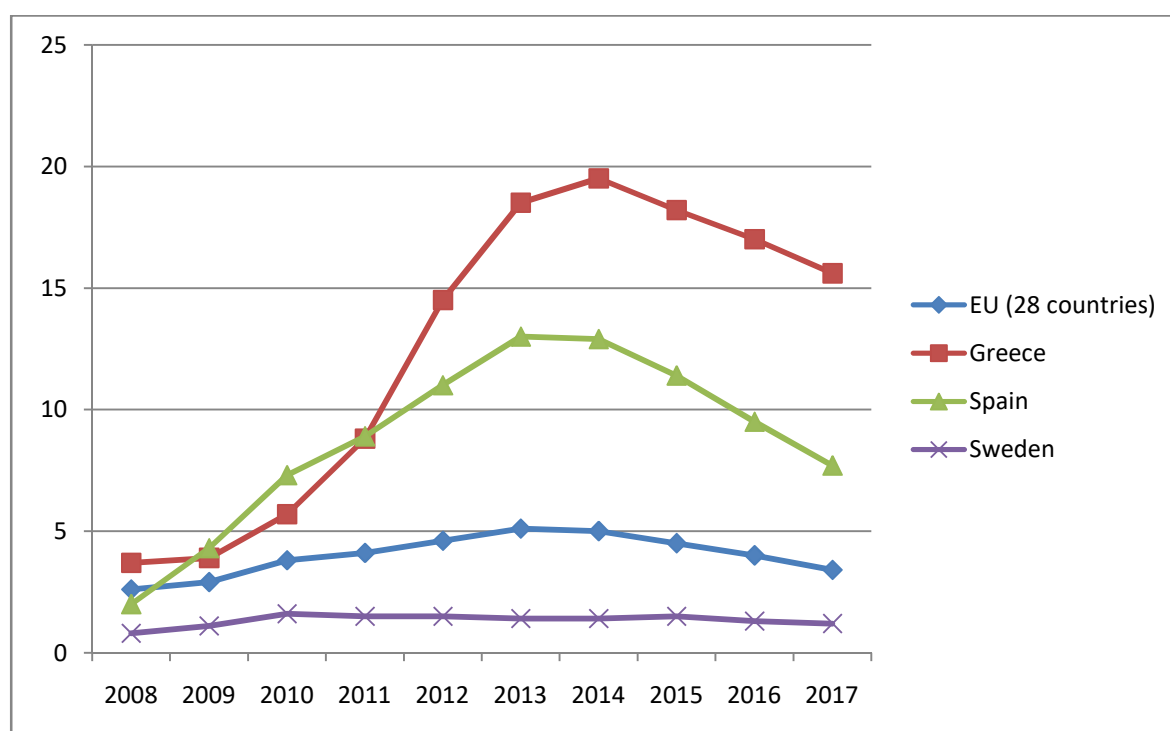
El paro entre las personas con un nivel educativo medio también ha aumentado durante estos años de crisis debido a que muchos de los empleos de las personas con estos niveles de educación se creaban en sectores como la construcción o la automoción, donde ha habido una gran destrucción de empleo durante estos años. El grupo de personas con estudios superiores es el que menos ha sufrido la crisis en términos de desempleo, aún así, en 2013 se alcanzó un nivel de desempleo en torno al 15%.

Podemos deducir que las personas que necesitan una mayor ayuda en términos de políticas de empleo son las personas con un menor nivel educativo, por ello se han puesto en marcha diferentes planes de formación para que estas personas puedan encontrar un acomodo en el mercado de trabajo.

Entre los grandes afectados por la crisis y que son principales beneficiarios de las políticas activas de empleo se encuentran los parados de larga duración.

Si comparamos España con las estadísticas del conjunto de la Unión Europea y de otros países de la Unión Europea como pueden ser Grecia, con un modelo de Estado del Bienestar similar, y Suecia, un país pionero en lo referente a políticas activas y con un modelo de bienestar Nórdico, podemos destacar algunas similitudes y diferencias.

Gráfico 2.2: Tasa de desempleo de larga duración en la Unión Europea



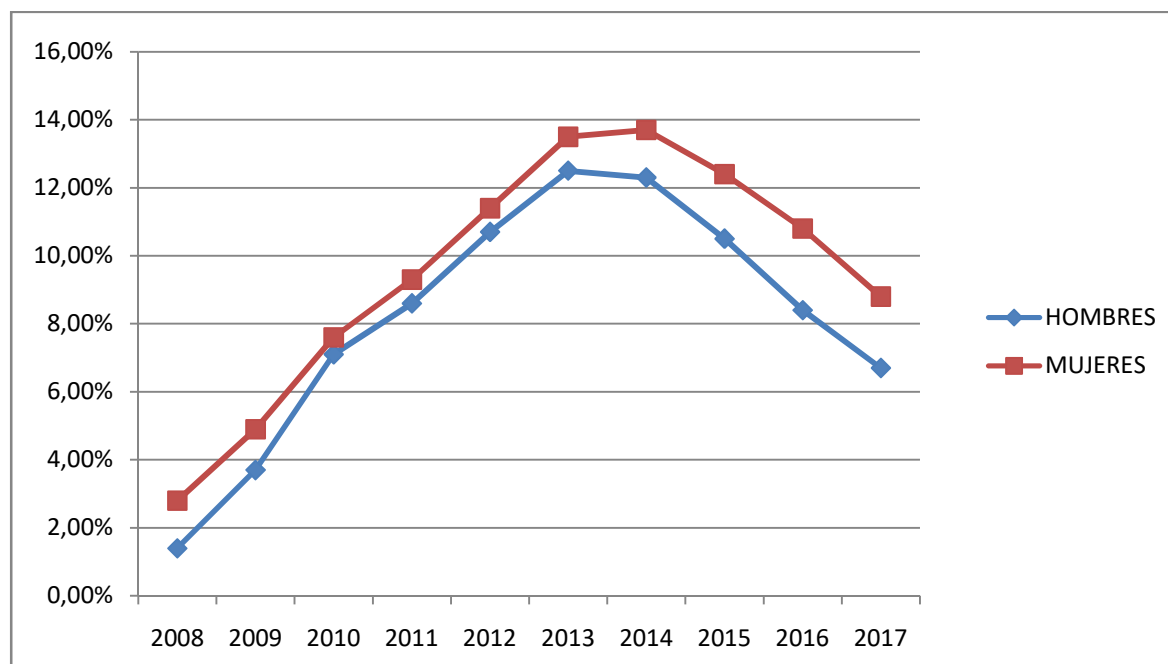
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2018)

Como vemos, el paro de larga duración en Suecia es casi residual y se ha mantenido constante a pesar de los efectos de la crisis, mientras que en otros países como Grecia y España el paro de larga duración ha aumentado notablemente durante esta última década. Por tanto, es más que necesario establecer políticas de activación para los desempleados, tanto en formación, como en emparejamiento entre vacantes de empleo y personas en desempleo y revisar si las puestas en marcha de tales medidas han tenido el efecto deseado o podrían haber sido más efectivas.

Una de las posibles causas a las que se puede deber esta diferencia sustancial entre los diferentes países, puede ser la organización del mercado de trabajo en cada uno de los países con su diferente legislación y normativa en lo referente al empleo. En países como Suecia la gestión de la activación de las personas desempleadas ha sido diferente que, por ejemplo, España. Del mismo modo, los diferentes Estados del Bienestar que se dan en Europa puede ser otra de las causas que expliquen las notables diferencias entre unos países y otros en el Europa siendo que, como veremos más adelante, todos ellos han de seguir las directrices que se dan en materia de empleo desde la Unión Europea.

Siguiendo con el análisis de los parados de larga duración, si nos centramos únicamente en España, podemos observar diferencias significativas por género que permiten obtener diferentes conclusiones.

Gráfico 2.3: Tasa de desempleo de larga duración por género en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Eurostat (2018)

Como se puede observar, el paro de larga duración siempre ha sido ligeramente superior en las mujeres durante la última década por lo que se puede considerar que dicha población puede y ha de ser participantes de las políticas activas de empleo. Además cabe destacar los altos porcentajes que se alcanzaron durante los años más complicados de la crisis económica donde el paro de larga duración paso de estar en torno a un 2% en 2008 hasta estar en torno al 13% del total de la población activa en 2013.

Para conocer la importancia que le dan los diferentes países a las políticas de empleo es necesario saber cuánto se invierte en ellas ya que, sin la financiación adecuada, estos problemas de altas tasas de paro se perpetuarán en el tiempo.

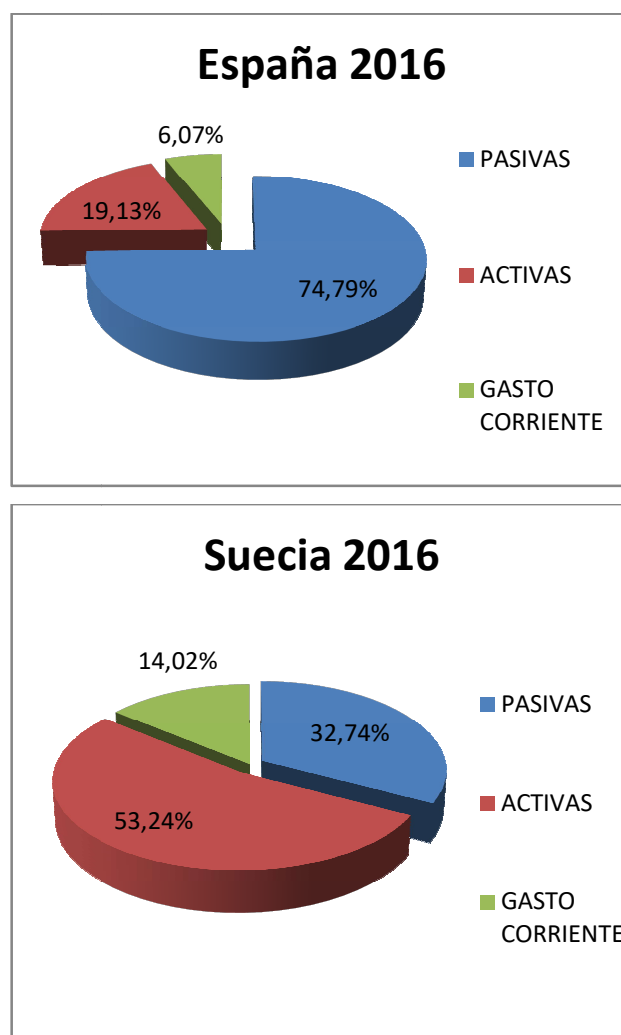
Tabla 2.2: Porcentaje del PIB invertido en políticas de empleo

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alemania	1,885	2,449	2,176	1,759	1,616	1,64	1,585	1,507	1,441
Irlanda	2,014	3,259	3,626	3,313	3,219	2,947	2,535	1,747	1,484
Grecia	0,606	0,9	0,945	:	0,933	0,85	0,815	0,698	0,709
España	2,53	3,675	3,882	3,687	3,775	3,507	3,093	2,572	2,305
Francia	2,336	2,839	2,989	2,738	2,799	2,909	2,996	2,961	2,982
Italia	1,099	1,623	1,657	1,574	1,866	1,889	1,859	1,743	:
Portugal	1,586	2,091	2,084	1,931	2,165	2,211	2,107	1,891	1,665
Suecia	1,333	1,734	1,825	1,726	1,874	1,991	1,905	1,777	1,683
Reino Unido	0,503	0,711	0,674	:	:	:	:	:	:

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2018)

En este caso, España es uno de los países que más invierte en políticas de empleo, sumando políticas activas y pasivas, en relación con su PIB. Se intuye, de esta manera, que se está realizando una notable inversión para intentar reducir la tasa de desempleo existente durante estos últimos años. Sin embargo podríamos pensar que las políticas llevadas a cabo no están siendo lo más eficaces posibles ya que las tasas de paro siguen siendo elevadas. Como en este porcentaje están incluidas tanto las políticas activas como las pasivas, es necesario desglosar dichos gastos ya que las prestaciones por desempleo son, seguramente, el grueso del gasto en políticas de empleo y compararlas con países que si que llevan realizando políticas de activación de los desempleados durante un periodo mayor de tiempo.

Gráfico 2.4: Porcentaje del gasto de Políticas de empleo en España y Suecia en 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Eurostat (2018)

Como se puede observar, la diferencia de porcentaje de gasto para un tipo de políticas u otro es bastante notable. En 2016, España destinó a políticas de empleo un 2,3% del PIB, el cuál distribuyó en casi un 75% en políticas pasivas y un 19% en políticas activas de empleo. Por

su parte, Suecia, destinó a la realización de políticas de empleo un 1,68% de su PIB, distribuido en un 53,24% en políticas activas y un 32,74% en políticas pasivas de empleo.

De este modo, vemos que en la forma de distribuir los fondos públicos, debido posiblemente al tipo de Estado de Bienestar de cada país junto con la casuística del mercado de trabajo de estos países, enfatiza en un tipo de políticas u otra.

En este caso concreto, la utilización histórica por parte de países nórdicos de las políticas activas le ha conferido un mercado de trabajo en el cual la percepción por parte de los desempleados de las políticas activas es muy positiva, y por ello continua invirtiendo gran parte del gasto destinado a las políticas de empleo, permitiendo de este modo, una mejor distribución del gasto.

Centrándonos en los datos de España, al realizar el desglose, observamos un mayor peso del gasto en las políticas pasivas, es decir, a pagar las prestaciones por desempleo causadas principalmente por las altas tasas de paro que se dieron durante la crisis.

El gasto en políticas activas ha aumentado durante los últimos años, sin embargo, siguen sin ser las protagonistas en la distribución del gasto en políticas de empleo. Es necesaria una mejor redistribución del gasto para, de este modo, mejorar la activación de los desempleados, permitiendo una vuelta más rápida al mercado de trabajo. Este regreso al mundo laboral repercutirá también en el gasto en políticas de empleo.

2.2 Políticas Activas de empleo. ¿Qué son? Tipos y Características.

“Las políticas activas de empleo son aquellas actuaciones públicas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento del empleo como principal objetivo, fomentando la creación de puestos de trabajo, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, buscando la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas básicamente a través de la formación, y fomentando el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de la orientación y la facilitación de información respecto del mercado de trabajo mediante los servicios de empleo o las entidades colaboradoras de las mismas.” (Ruiz et al., 2004) (Citado por Calvo y Lerma, 2009)

El concepto de las políticas activas de empleo surge en España a partir de la segunda mitad de la década de 1980 debido a un desempleo estructural cada vez mayor, formado por colectivos con dificultades sociales, culturales y económicas, cuyo acceso al mercado de trabajo era más complicado, teniendo como objetivo incrementar el nivel de empleo arbitrando medidas para encajar la oferta y la demanda de trabajo. “Es un concepto nuevo opuesto a las medidas asistenciales basadas en el pago de prestaciones económicas” (Calvo y Lerma, 2009)

Los objetivos habituales de las políticas activas en el mercado de trabajo son favorecer la calidad y la intensidad de la búsqueda de empleo por parte de quienes carecen del mismo, así como facilitar la adaptación de estas personas a los requerimientos del mercado laboral. “Además de estos propósitos están aquellos encaminados a mejorar la eficiencia en los procesos de cobertura entre vacantes de empleo de las empresas con las personas desempleadas, o bien aquellos que tratan de reducir determinadas barreras generadas por la estructura institucional o la inadecuada regulación laboral vigente en los países.” (Herrarte y Sáez, 2015).

Atendiendo a esta definición y a estos objetivos, se pueden realizar varios tipos de clasificaciones sobre las políticas activas de empleo.

- Por un lado, pueden clasificarse en políticas de oferta y políticas de demanda:

Las primeras están relacionadas con la formación hacia los puestos en los que existen un mayor número de vacantes y son las personas que reciben esta formación las que pueden llegar a ocupar estos puestos.

Las políticas de demanda van encaminadas a ayudar a colectivos más desfavorecidos, u otros en general, en el mercado de trabajo como pueden ser jóvenes, mujeres o parados de larga duración por medio de incentivos a empresas como deducciones o bonificaciones a la contratación de estos colectivos.

- de la Rica (2015) engloba las políticas activas en cuatro grupos.

- *Formación*: Entendida como la formación a desempleados, formación en el empleo, y experiencia laboral. En la formación a desempleados se incluye tanto idiomas como formación del capital humano o uso de nuevas tecnologías o formación básica en el caso de las personas menos cualificadas. La idea de la formación es el aumento de la productividad mediante la actualización del capital humano.
- *Programas de incentivos para el sector privado*: Estas medidas engloban todas aquellas dirigidas a incentivar la contratación de trabajadores o a evitar despidos. Normalmente van orientadas hacia subsidios salariales dirigidos a los empresarios como rebajas en las cotizaciones de la Seguridad Social. En este grupo también estarían las ayudas a emprendedores con rebajas en sus cuotas o subvenciones al emprendimiento o incluso labores de asesoramiento en la etapa inicial del negocio. En este grupo de políticas es de vital importancia las tareas de evaluación de los programas ya que pueden tener un efecto contraproducente en la creación de empleo de calidad si no están enfocadas de la manera correcta.

- *Programas directos de empleo al sector público:* Estas medidas se centran en la creación directa de puestos de trabajo en el sector público. Normalmente estos programas van orientados a las personas con mayores dificultades de inserción y de este modo mantienen el contacto con el mercado laboral.
- *Servicios de orientación y seguimiento:* Este tipo de políticas engloban todas aquellas dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. No se trata únicamente de asesoramiento, sino que coordina la eficiencia de la búsqueda de empleo e incluso incluye sanciones si se comprueba que los desempleados no están realizando las tareas de búsqueda de empleo o no aceptan trabajos que, a priori, encajan con las capacidades del trabajador.

Todas estos tipos de políticas activas de empleo, a pesar de poder clasificarlas de diferentes formas según los investigadores, poseen un denominador común ya que todas tienen unas características similares tal y como describen Calvo y Lerma (2009).

- *Carácter anticipador* de los efectos de cambio económico y tecnológico.
- *Carácter resolutivo:* buscan los efectos sobre la dinámica de creación de empleo
- *Carácter de actuación específica:* intenta suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado.
- *Carácter integral:* Actúan sobre el desempleo en su conjunto, tanto estructural como coyuntural.
- *Carácter experimental:* parte de la aplicación concreta del programa para la obtención de los resultados esperados.

A pesar de que, a priori, la aplicación de este tipo de políticas va a propiciar efectos positivos sobre el mercado de trabajo, es cierto que puede haber ciertos efectos adversos o indirectos como los que describe de la Rica (2015) que merecen ser comentados.

- a) *Efecto desplazamiento:* Se produce cuando los trabajos creados por un determinado programa se crean a expensas de otros que quizá se hubiesen creado. Este efecto adverso está enfocado en los diferentes puestos de trabajo que una empresa pretende crear para ampliar su producción. Esto perjudica claramente a parados no participantes en un programa determinado, bien de formación o bien de subsidios a la contratación en el sector privado. Si estos efectos no son tenidos en cuenta se pueden sobreestimar el efecto de la política.
- b) *Efecto Peso Muerto:* Estos efectos se producen principalmente en los programas de subsidios al sector privado. Ocurren cuando se ofrecen subsidios a contrataciones que hubieran tenido lugar también en ausencia del subsidio. Si no se tiene en cuenta el

efecto de este peso muerto se sobreestima claramente la efectividad de las medidas tomadas. Sin embargo la constatación de ese peso muerto se ha de hacer por medio de la elaboración de contrafactuales y observar cual hubiese sido el comportamiento de esas empresas sin la ayuda a la contratación.

- c) *Efecto sustitución*: Al incentivar empleos para determinadas categorías, otros empleos se ven relativamente afectados dado que sus costes relativos aumentan frente a los primeros. Las empresas tendrán incentivos a crear empleos en la categoría subvencionada frente a las que tienen un coste mayor. En este efecto, los principales perjudicados son las personas que aspiran a ocupar el puesto de trabajo ofertado, pero que no cumplen los requisitos por los cuales la empresa recibirá cierta bonificación.

Otro de los posibles efectos negativos que aparecen a la hora de realizar políticas activas de empleo tiene que ver con la *Culpabilización del individuo*. Gracias a la entrevista en profundidad realizada a María José Marco, Gerente de Zaragoza Dinámica, nos trasladó la idea de que en un primer momento, las políticas activas de empleo dejaban entrever una sensación de culpa a los desempleados que se adscribían a dichas políticas ya que no podrían encontrar trabajo por sí solo. Con la llegada de la crisis este efecto se relajó ya que, obviamente, se observó que el desempleo no depende únicamente de la persona sino también de una coyuntura económica que afecta al conjunto de los ciudadanos.

2.3 Políticas Activas de Empleo en la Unión Europea.

“El concepto de políticas activas de empleo aparece en Suecia en la década de los 50 y 60 para facilitar el ajuste entre oferta y demanda de empleo así como para intentar alcanzar el pleno empleo el cual estaba bastante cercano.” (Moreno, 2008).

Hay que tener en cuenta que a la hora de desarrollar este tipo de políticas en estos países, el modelo de Estado de Bienestar es el Nórdico, por tanto, muchas de ellas se basaban en la educación y formación, destinadas a personas con baja empleabilidad, entendida esta como “el conjunto de factores que nos permite a las personas estar en sintonía con el mercado laboral.” “Una definición de empleabilidad debe hacer hincapié en dos aspectos fundamentales: por un lado, la capacidad que tenemos las personas de situarnos favorablemente ante las oportunidades de empleo y, por el otro la capacidad para adecuarnos a un mercado de trabajo en constante cambio” (López-Aranguren, 2008) (Citado por Calvo y Lerma, 2009)

La Unión Europea a partir de la década de los 90 ha centrado sus esfuerzos en gestionar y en promover de manera más eficaz las políticas activas de empleo, mostrando los principales objetivos a conseguir en términos de empleo para los Estados Miembros.

Por ello, en 1993 se elaboró el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo elaborado por la *Comisión Delors* en el que se fijan las principales causas de desempleo, como pueden ser la baja intensidad del trabajo en sectores económicos tradicionales o el elevado coste relativo de la mano de obra poco cualificada. Esto pone de manifiesto la necesidad de formación como un elemento clave ya que facilita la inserción en el mercado laboral de los jóvenes y de los parados de larga duración. Del mismo modo supone un incremento de la competitividad gracias al conocimiento de las nuevas tecnologías.

A partir del conocimiento de las causas del desempleo se podrán elaborar posteriormente políticas cuya efectividad sea mayor a la hora de resolver el desempleo, tal y como sucede en 1994 tras la cumbre de Essen, en la cual se realiza una serie de orientaciones a los países de la U.E. sobre cómo tratar de reducir el paro, centradas en la formación profesional y continua, mayor flexibilidad en el tiempo de trabajo acompañado de moderación salarial así como reducir costes no salariales (Tobes, 2000). En 1997 se da un paso más hacia la búsqueda de políticas que consigan frenar el desempleo que se da en la Unión Europea con la reunión del Consejo Europeo en Luxemburgo, donde establece objetivos explícitos a alcanzar por los estados miembros en cuanto a la promoción de empleo.

Estos acuerdos quedaron reflejados con la firma del tratado de Ámsterdam, ya que se incorpora a la Unión un tratado sobre empleo que va en relación con la política social desarrollada por la propia Unión (de la Rica, 2015)

Los objetivos quedan agrupados en cuatro grandes pilares:

- Aumento de la empleabilidad de los trabajadores.
- Desarrollo de una cultura del emprendimiento y creación de empleo.
- Aumento de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas.
- Mejora en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Este tratado es el primero que se hace en el marco comunitario y cuya misión no es solo la creación de empleo sino conseguir un alto nivel de empleo.

Se crea, de este modo, una Comisión que elabore un informe sobre la evaluación del empleo en la Unión para que el crecimiento económico vaya acompañado de un alto nivel de empleo (Tobes, 2000)

La Estrategia Europea de Empleo da un nuevo impulso en términos de concreción de objetivos en la Cumbre de Lisboa, en el año 2000, donde se precisan objetivos concretos a cumplir a largo plazo en términos de tasas de empleo. En concreto, en el plazo de 10 años, debería conseguirse una tasa de empleo (entre individuos entre 15 y 65 años) del 70% para los varones y un 60% para las mujeres. Otros objetivos de carácter más cualitativo son la mejora de la calidad del empleo, la necesidad de

desarrollar procesos de aprendizaje e integrar a todos los agentes sociales en estos procesos (de la Rica, 2015)

En los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, los Estados Miembros de la U.E. han tenido que variar sus estrategias de crecimiento económico debido a los efectos causados por la crisis, donde la creación de empleo es un pilar fundamental para el desarrollo de los países.

Desde esta perspectiva, nace la Estrategia Europa 2020, la cual se define como “una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. En términos de empleo, esta estrategia plantea diferentes puntos a seguir para una mejora del empleo y la consecución de los objetivos planteados en la misma como son el compromiso por la evaluación de las políticas de empleo realizadas, la orientación de las políticas activas de empleo a las necesidades del mercado de trabajo y a las personas con más dificultades para insertarse en el mercado laboral, la mejora de asistencia de búsqueda de empleo más personalizado y con un mayor seguimiento, y por último favorecer programas de formación hacia los nuevos trabajos que se dan en el mercado laboral. (González y Ríos, 2010)

Todas estas directrices que se han ido dando a lo largo de los años desde la Unión Europea, se han ido recogiendo en España gracia a la elaboración de los diferentes Planes de Empleo, adaptándolas a las peculiaridades del mercado laboral español como puede ser alto desempleo juvenil, el alto porcentaje de parados de larga duración o la dualidad entre trabajadores, así como la forma de negociación colectiva.

La última estrategia realizada en torno a la activación de empleo es la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, introducida en el Real Decreto 1032/2017 del 15 de Diciembre, cuyo objetivo es dotar al Sistema Nacional de Empleo de nuevas herramientas e infraestructuras y sistemas de información, así como mejorar las ya existentes, utilizando medios comunes y buenas prácticas que mejoren el sistema. Además toman especial importancia la planificación, evaluación y seguimiento de las políticas de activación en base de los resultados obtenidos.

2.4 Agentes que intervienen en la elaboración de políticas activas.

Los agentes que llevan a cabo las políticas activas son en su mayoría instituciones públicas como son el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), formado por un organismo estatal y 17 organismos autonómicos, entre los que se encuentra el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM). Además, algunas ciudades que tienen capacidad para ello también tienen un Instituto de Empleo y Fomento Empresarial, dependiente del Ayuntamiento que se centra en

la realización de políticas activas en el ámbito local. Dichos organismos municipales trabajan en programas de políticas de empleo; sin embargo, estas políticas son competencias impropias de los Ayuntamientos ya que pertenecen a las Comunidades Autónomas, por lo que la colaboración entre ambos organismos es fundamental para que estos Institutos Municipales puedan llevar a cabo su función. Por otro lado, también podríamos introducir agentes privados como son las agencias de colocación de empleo, ya que a pesar de ser empresas privadas realizan actividades que tienen mucha relación con las políticas activas como puede ser la formación y sobretodo los servicios de orientación y seguimiento.

2.4.1. Servicio Público de Empleo Estatal

El Servicio Público de Empleo Estatal, conocido como SEPE, es un organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de programas y medidas sobre políticas de empleo, en el marco de lo establecido en la Ley 56/2003, de 16 de Diciembre, de empleo.

Sus principales objetivos son contribuir al desarrollo de la política de empleo, gestionar el sistema de protección al desempleo y garantizar la información sobre el mercado de trabajo con el fin de conseguir, con la colaboración de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos y demás agentes del ámbito laboral, la inserción y permanencia en el mercado laboral de las personas junto con la mejora del capital humano de las empresas.

Las principales funciones del SEPE, según la propia organización son:

- Planificar e impulsar propuestas de políticas de empleo centradas en las necesidades de las personas y de las empresas como pueden ser la orientación profesional personalizada e individualizada, planes de formación para el empleo o programas de fomento del empleo. Esta es la parte que el SEPE realiza sobre políticas activas.
- Gestionar y controlar las prestaciones por desempleo, haciendo efectivo los derechos a protección a las personas desempleadas. El SEPE es el encargado de gestionar la mayor parte de las políticas pasivas realizadas en España.
- Realizar investigaciones, estudios y análisis de ámbito estatal, sobre la situación del mercado de trabajo y sus medidas para mejorarlo.

Como se puede observar, el SEPE tiene un doble papel desarrollando políticas en el mercado de trabajo, al gestionar diferentes planes para la activación del empleo, y también es el encargado de gestionar las prestaciones por desempleo, por lo que las políticas pasivas tienen también un papel central dentro de sus funciones como organismo público.

2.4.2. Instituto Aragonés de Empleo.

El Estado Español transfirió competencias en materia de empleo, por lo que las diferentes comunidades crearon sus institutos de empleo para satisfacer las demandas de sus ciudadanos en esta materia y para tener una visión y un marco de actuación más concreto en el que responder mejor a las necesidades específicas de cada Comunidad.

En Aragón se crea en 1999 el Instituto Aragonés de Empleo. El INAEM es el servicio público de empleo que el Gobierno de Aragón pone a disposición de la sociedad aragonesa para llevar a cabo fundamentalmente políticas activas y otras funciones encaminadas a la ayuda a las personas en desempleo. Entre estas funciones se incluyen la intermediación en el mercado de trabajo como la autorización, renovación o extinción de las Agencias de Trabajo que actúan solo en Aragón, o la realización de actividades de las Redes Europeas de Servicios de Empleo. En relación con la planificación, gestión y control de las políticas de empleo, se encarga de gestionar y organizar conciertos, convenios y subvenciones con diferentes entidades, la gestión de escuelas-taller y talleres de empleo o la promoción y asesoramiento de cooperativas y sociedades laborales.

En concordancia con la formación profesional ocupacional y continua, se encarga del diseño y evaluación de los programas de formación profesional para el empleo, de la programación de acciones formativas en función de las necesidades detectadas en el mercado de trabajo o la gestión de iniciativas y programas europeos tendentes a mejorar la calidad de los procesos formativos y la cualificación de los recursos humanos.

El INAEM no solo cuenta con servicios a los trabajadores o a las personas que se encuentran en situación de desempleo, sino que también tienen un espacio destinado a las empresas donde pueden recibir servicios de asesoramiento y realizar una gestión de las ofertas de trabajo, similares a las realizadas por las agencias de colocación de empleo, donde se centran en la búsqueda de demandantes de empleo a través de sus bases de datos y otras redes, y realizan un proceso de selección integral con los diferentes pasos intermedios como la preselección de currículum, pruebas psicotécnicas, entrevistas de selección, acompañado de un informe detallado que ayudara a la empresa a seleccionar al mejor candidato para el puesto de trabajo que necesita.

Además, en relación con las empresas, el INAEM se encarga de prestar servicios de fomento del empleo explicando las diferentes modalidades de contratación o las modificaciones que se realicen en la legislación en el tema del empleo, junto con el apoyo y servicios de asesoramiento a la creación de nuevos negocios.

Otras funciones de INAEM van encaminadas a la elaboración y control del Plan de Empleo de Aragón o las funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores.

2.4.3. Institutos Municipales de Empleo.

El otro organismo público que se encarga de la elaboración y puesta en marcha de políticas activas de empleo son los Institutos Municipales de Empleo que se encuentran en un gran número de ciudades del territorio español, sobre todo en las que tienen un mayor número de población y por tanto unos Ayuntamientos con mayor capacidad de acción y de gestión.

Varios ejemplos de estos Institutos son los que hay en la ciudad de Madrid denominado, IMAFE, en Barcelona con Barcelona Activa, en Valencia con Valencia Activa o en Zaragoza con Zaragoza Dinámica, organismo que posteriormente se explicará con mayor profundidad.

Este tipo de organismos son entendidos como una extensión de los Institutos Autonómicos de Empleo pero acercándose en mayor medida a la realidad del empleo en su ámbito local de actuación.

La principal característica de estos organismos es que trabajan sobre actividades de empleo donde los Ayuntamientos no tienen competencias propias por lo que, aunque la atención al ciudadano y el conocimiento de los problemas dedicados al empleo son mayores, por otro lado, la capacidad de actuación de dichos organismos se queda bastante reducida debido a esta falta de competencias, siendo fundamental la colaboración y relación con las diferentes administraciones autonómicas y con un mayor rango competencial.

Las medidas que se toman en este tipo de organizaciones van encaminadas a desarrollar las diferentes líneas de actuación de políticas activas ya que promueven tanto planes de formación, a través de diferentes cursos, así como escuelas-taller y talleres de empleo; el fomento empresarial por medio de ayuda y asesoramiento a la creación de nuevas empresas, junto con subvenciones para la creación de un nuevo negocio, en la mayoría de los casos compatibles a otras subvenciones de ámbito autonómico o estatal; por último, ofrecen un servicio de asesoramiento tanto a personas desempleadas como a emprendedores donde, a través de viveros de empresas, se crean sinergias y puntos en común para la existencia de una retroalimentación que pueda ayudar a las organizaciones o empresas.

2.4.4. Agencias privadas de Colocación de Empleo.

Desde el año 2010 han aparecido un gran número de agencias de colocación gracias a la regulación de las mismas por medio del Real Decreto 1796/2010.

Podemos distinguir entre las organizaciones sin ánimo de lucro y las meramente mercantiles.

- Las agencias de colocación *sin ánimo de lucro* estarían encuadradas dentro del denominado tercer sector, en el cual se ve una clara relación público-privada, ya que son organismos privados los que ofrecen servicios básicos y sociales a los cuales la Administración Pública no llega a cubrir. Por tanto, todas las asociaciones y fundaciones que ofrecen este servicio sin un afán lucrativo estarían dentro de este apartado.

Además de destacar su naturaleza de no tener ánimo lucrativo, es importante remarcar que este tipo de fundaciones realizan un gran esfuerzo a la hora de insertar dentro del mercado laboral a las personas con mayor riesgo de exclusión social, por otra parte, también fomentan diferentes formas de producción fomentando la economía social y de reciprocidad.

Su financiación se basa principalmente en las subvenciones otorgadas por la Administración.

- Las agencias de colocación privadas *con ánimo de lucro* son empresas mercantiles en sí mismas y no tienen la obligación de informar al SEPE de todos sus movimientos, sin embargo, sí que pueden prestar colaboración al mismo. Realizan trabajos de intermediación laboral ya sea tanto de la manera tradicional, es decir, presencial, como de manera online.

Es importante destacar que las agencias de colocación no contratan en ningún momento al demandante de empleo sino que pone en contacto al oferente y al demandante de empleo y son entre ellos entre los cuales se formaliza el contrato, en ningún caso, la agencia contrata al demandante de empleo.

- Por último, otras organizaciones que ofrecen servicios de intermediación laboral son las empresas de trabajo temporal, conocidas también como ETTs, cuya característica principal es que sí que existe una relación contractual entre la ETT y el demandante de empleo, el cual ofrece sus servicios a una empresa que ofrece un trabajo pero desde un contrato establecido con la ETT, no con la empresa oferente. Sin embargo, desde la reforma de la legislación del año 2012, este tipo de empresas de trabajo temporal también pueden hacer la función de agencia de colocación.

Otra diferencia principal entre una ETT y una agencia de colocación es que las agencias se centran más en el demandante de empleo, buscando acomodo del mismo por medio de planes individualizados, mientras que la ETT centra su actividad desde el otro enfoque, busca al candidato más idóneo en función de la oferta de empleo ofrecida.

3. Metodología.

Para la consecución del objetivo principal, es necesaria la realización de diferentes metodologías que nos permitirán obtener resultados para nuestro análisis. Por medio de las mismas también obtenemos información referente a los diferentes objetivos secundarios que nos permitirán dotar de una mayor consistencia las conclusiones obtenidas por medio de estas metodologías.

Para conocer de primera mano la institución, el Instituto de Empleo y Fomento Empresarial, conocido como Zaragoza Dinámica, se va a utilizar la metodología denominada observación participante, ya que debido a las prácticas realizadas en la institución se pudo comprobar las diferentes dimensiones de la institución, la forma de trabajo y las principales debilidades y fortalezas de la misma. Además, estos conceptos se profundizarán gracias a dos entrevistas realizadas a María José Marco, Gerente de Zaragoza Dinámica y a Jesús Blanco, jefe de la sección de Promoción Empresarial de Zaragoza Dinámica, por medio de las cuales se pretende ahondar en los procesos y temas como la evaluación de las políticas públicas que realizan.

Del mismo modo, continuando con el proceso de evaluación que se pretende llevar a cabo en la institución, se realizó durante el periodo de prácticas una encuesta de satisfacción a los beneficiarios de una subvención para la creación y consolidación de emprendimiento social. De esta manera, se pretende conocer de primera mano la opinión de los usuarios y obtener resultados que ayuden a mejorar el enfoque de las diferentes líneas de trabajo que se realizan en la institución.

3.1. Observación participante.

Marshall y Rossman (1989) definen la observación como “la descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el escenario social elegido para ser estudiado” (Kawulich, 2005)

La observación participante ha sido un método de recolección de datos que se ha utilizado desde hace más de cien años. Las primeras aplicaciones de dicho método se realizaron sobretudo en estudios antropológicos a partir de los cuales se ha obtenido la suficiente información como para considerar la observación participante como una de las metodologías que más permite profundizar en el conocimiento concreto de un escenario a analizar.

“Diferentes investigadores sugieren utilizar la observación participante como un método para incrementar la validez del estudio, ya que de este modo se tiene una mejor comprensión del contexto. La validez es mayor con el uso de estrategias adicionales tales como entrevistas,

cuestionarios y encuestas u otros métodos más cuantitativos” (Dewalt y Dewalt, 2002) (Citado en Kawulich, 2005)

A pesar de las ventajas relatadas sobre la observación participante, ésta tiene también algunas desventajas como la superficialidad en la que puede caer el investigador a la hora de realizar la observación o una elección errónea de los informantes sobre los que vas a basar la investigación.

Otro de los aspectos relevantes en la observación participante es la postura del observador, ya que el grado de involucración podrá cambiar la cantidad y la calidad de la información recogida. “Gold (1958) establece cuatro posturas teóricas para los investigadores.” (Kawulich, 2005)

- Participante completo: Miembro del grupo que está siendo estudiado y que oculta su rol de investigador para evitar interrumpir su actividad normal. Las desventajas de estas posturas son que el investigador puede carecer de objetividad, los miembros del grupo pueden sentir desconfianza cuando el rol de investigador es revelado, además de que esta posición es cuestionable éticamente.
- Participante como observador: El observador es un miembro del grupo estudiado, y el grupo es consciente de la actividad de investigación. En esta postura el investigador es un participante, y se interesa más en observar que en participar, aunque ha de participar, puesto que es miembro del grupo. La principal desventaja de esta postura es la imposibilidad de no utilizar ciertos datos debido a confidencialidad que se ha de respetar como parte del grupo de estudio.
- Observador como participante: En esta postura el investigador puede participar en las actividades grupales pero su rol principal es el recoger datos y el grupo es consciente de las actividades de observación de la investigación. En esta postura, el observador no es un miembro del grupo pero quiere participar para ejecutar una investigación más completa.
- Observador completo: Es la postura contraria al Participante completo, donde el observador permanece oculto mientras observa o el público estudiado desconoce esa observación.

Como se ha realizado la observación participante durante la realización de las prácticas curriculares, la postura del observador en este caso es la de participante como observador, ya que se realizaban trabajos cotidianos dentro de la organización y trabajaba como un miembro más del equipo durante la duración de las prácticas, sin embargo, el resto del equipo tiene conocimiento de que la intención del estudiante es realizar una investigación en profundidad sobre políticas activas y sobre la organización en particular.

3.2. Entrevista en profundidad.

El segundo método de estudio cualitativo que permite profundizar en el estudio de políticas activas de empleo es la entrevista entendida como la comunicación interpersonal entre el investigador y el sujeto de estudio con el objetivo de obtener respuestas verbales que nos ayuden a comprender en mayor profundidad el ámbito de estudio.

La entrevista consiste en la obtención de información oral por parte del entrevistado lograda por el entrevistador directamente en una situación cara a cara. A veces la información no solo fluye un único sentido, sino en ambos, por lo que una entrevista es una conversación orientada a obtener información exigida para los objetivos de un estudio.

Clasificando los tipos de entrevista, se puede diferenciar entre entrevista estructurada y entrevista no estructurada.

La entrevista estructurada se caracteriza por estar rígidamente estandarizada. Las preguntas son idénticas a todos los entrevistados y suele ir acompañada de un formulario. Al realizar este tipo de entrevistas, la libertad para realizar preguntas nuevas sobre las respuestas del entrevistado es muy limitada.

La entrevista no estructurada es más flexible y abierta, aunque son los objetivos de la investigación los que marcan la línea a seguir de las preguntas. Por ello, el entrevistador elabora una serie de preguntas antes de la entrevista pero con la posibilidad de modificar el orden o la forma de las preguntas en función de la información que vaya obteniendo durante la misma. Si bien es cierto que estas variaciones en las preguntas de la entrevista pueden introducir sesgos u obtener información extraña que no sea necesaria analizar.

En este caso, las entrevistas a realizar tanto a María José Marco, gerente de Zaragoza Dinámica, como a Jesús Blanco, Jefe de la sección de Empleo y Promoción Empresarial son unas entrevistas no estructuradas ya que, a pesar de pensar una serie de preguntas previamente, durante la misma pueden introducirse variaciones en las preguntas a realizar o en la forma de enfocar las preguntas en función de las respuestas que se vayan obteniendo.

Para hacer un análisis en mayor profundidad, las dos entrevistas van a estar orientadas a diferentes tipos de preguntas aunque haya ciertas preguntas comunes que permita reforzar las ideas básicas el trabajo.

La entrevista realizada a María José Marco, Gerente de Zaragoza Dinámica va a estar orientada hacia las políticas activas en general, debido a su amplio conocimiento sobre ellas, con el objetivo de conocer cuál es la impresión sobre la evolución de las mismas, así como de las relaciones que se dan entre los diferentes agentes que las gestionan. Del mismo modo, se pretende conocer cuál es la principal función de Zaragoza Dinámica en la elaboración de este

tipo de políticas, así como cuál es la relación con el INAEM desde la gerencia de la organización.

La entrevista realizada a Jesús Blanco, jefe de la sección de Empleo y Promoción Empresarial de Zaragoza Dinámica, van ligadas a la actividad cotidiana realizada por Zaragoza Dinámica en el desarrollo de políticas activas para la ciudad de Zaragoza. Se pretende conocer cuáles son las funciones del Instituto, cómo es su organización interna y conocer cómo surge esta institución. Como en el trabajo se profundiza sobre la subvención para el emprendimiento social, también se pretenden conocer las causas por las cuales se optó por este tipo de ayudas o políticas de fomento de empleo.

Se quiere complementar la metodología de observación participante con la información obtenida durante la realización de las prácticas.

Las preguntas que se realizaron fueron las siguientes:

• **Preguntas realizadas a María José Marco**

1. ¿Cuál es su visión general sobre las políticas activas de empleo? ¿Cree que se debería apostar más por ellas frente a las políticas pasivas?
2. ¿Cuál cree que son las principales fortalezas y debilidades de las políticas activas de empleo?
3. ¿Considera que ha habido un cambio de enfoque de las políticas activas de empleo en España a lo largo de los años o siguen siendo el mismo tipo de políticas que cuando se empezaron a implantar?
4. ¿Cree que la eficacia es mayor cuando se concretan las políticas en el ámbito local o cuando se hacen desde el ámbito estatal de empleo con objetivos generales? y esos planes de empleo, ¿se ajustan a la realidad de las Comunidades Autónomas?
5. ¿Considera oportunas las directrices que se programan desde la UE como la estrategia Europa 2020 o previamente en la Cumbre de Lisboa?
6. ¿Cómo considera la evaluación que se realiza sobre las políticas activas de empleo?
7. ¿Se ha investigado de qué manera se pueden evitar los efectos adversos de las políticas activas de empleo como el efecto de peso muerto o el efecto sustitución, a la hora de elaborar y evaluar políticas de empleo?
8. ¿Cómo considera la evaluación que se realiza sobre las diferentes políticas activas que se programan en Zaragoza Dinámica?

• **Preguntas comunes a ambas entrevistas relacionadas con el papel de Zaragoza Dinámica.**

1. Tal y como establecen los estatutos, Zaragoza Dinámica tiene personalidad jurídica propia, ¿Qué ventajas o inconvenientes tiene esto frente a la elaboración de su trabajo diario y a la rendición de cuentas al Ayuntamiento de Zaragoza?
2. ¿Qué problemas se encuentra, a la hora de trabajar, el hecho de que sean competencias impropias las tareas que se realizan en Zaragoza Dinámica?

• **Preguntas realizadas a Jesús Blanco:**

1. ¿Cómo es la relación con INAEM a la hora de elaborar diferentes ayudas, subvenciones o cursos de formación?
2. ¿Hay alguna sección que tenga una mayor tasa de participación dentro de Zaragoza Dinámica, o que ha sido mejor valorada por los usuarios?
3. Zaragoza Dinámica realiza muchos cursos de formación en centros de formación, escuelas-taller y centros socio-laborales ¿Qué diferencias principales hay entre ellos?
4. Las líneas de fomento empresarial está destinada principalmente a emprendedores sociales, ¿Cómo se decidió promocionar este tipo de economía?
5. ¿En qué medida se producen efectos adversos en autónomos o emprendedores que pretenden comenzar un negocio pero que no tiene que ver con la economía social y por tanto no puede acceder a este tipo de subvenciones?
6. La subvención de emprendimiento social va encaminada a subvencionar proyectos, dentro de entidades, se pretende que el empleo que se cree sea de calidad, pero si el proyecto tiene una duración determinada, esos puestos de trabajo se pueden destruir y por tanto, conseguir un empleo temporal, pero no de calidad, ¿Cómo se trabaja para evitar estos efectos?

3.3. Encuesta

El otro método de recolección de datos que se va a utilizar es cuantitativo, consistente en una encuesta de satisfacción a los beneficiarios de una subvención concedida por Zaragoza Dinámica para la creación y consolidación de proyectos de emprendimiento social. El objeto de dicha subvención es financiar proyectos de entidades o de personas físicas que se encuadren dentro de la economía social, ya que estas empresas aportan un valor añadido a la sociedad al ser un proyecto sostenible tanto económicamente como social y medioambientalmente.

El objetivo de dicha encuesta es conocer la impresión de los usuarios sobre la organización, y saber si la subvención está siendo importante y necesaria para la elaboración del proyecto o

por el contrario, esta subvención no está cumpliendo los objetivos propuestos. Se trata por tanto, de una introducción a una evaluación de una política activa.

Como se ha mencionado anteriormente el objetivo de esta encuesta es valorar el grado de satisfacción de los beneficiarios de la subvención. En la encuesta se consultaba tanto por su satisfacción con los servicios ofrecidos por Zaragoza Dinámica así como cuestiones más concretas sobre la subvención.

La encuesta se ha dividido en cuatro apartados.

- Un primer apartado sobre *datos socio-demográficos* por medio de los cuales se pretende conocer a la persona que realiza la encuesta como su puesto en la organización, así como datos de la propia persona física o jurídica como nombre, años en funcionamiento, forma jurídica o número de trabajadores.
- El segundo bloque de preguntas trata sobre los *servicios municipales de empleo* haciendo hincapié sobre si éstos habían sido utilizados por el beneficiario con anterioridad, y en el caso de ser así, en que líneas de actuación lo habían hecho. Del mismo modo, se pide la consideración personal de dichos servicios, además de conocer si también han acudido a asesoramiento privado en temas relacionados con el empleo o la promoción empresarial.
- La tercera sección trata de conocer *la satisfacción de los beneficiarios con la subvención de emprendimiento social*, preguntando sobre los diferentes años en los que se ha recibido la subvención, el grado de importancia de la subvención para el desarrollo del proyecto – conociendo de este modo la dependencia del comercio local de las subvenciones de carácter municipal – y se tratan cuestiones técnicas como el número de documentos a entregar en la solicitud o la justificación de la subvención, así como la idoneidad de presentar un informe sobre el impacto social, normalmente realizado mediante el método SROI, para que la subvención sea concedida.
- La última sección de la encuesta de evaluación trata *sobre la entidad tras la concesión de la subvención* donde se pretende conocer si la entidad ha cambiado de forma jurídica principalmente, sobre si continúan los puestos de trabajo creados para el proyecto subvencionado y si se han aumentado, indicando el número en el caso de que sea afirmativo. Por último, se pregunta sobre si se tiene previsto ampliar los proyectos en los que se está trabajando y, por tanto, si se pretende pedir la subvención para abordar estos nuevos proyectos conociendo así el grado de importancia que se le da a la subvención, determinando por tanto si estamos ante una política de empleo y fomento empresarial eficiente o no.

4. Resultados.

4.1. Instituto de Empleo y Fomento Empresarial, Zaragoza Dinámica.

4.1.1. ¿Qué es?

El Instituto de Empleo y Fomento empresarial de la ciudad de Zaragoza, conocido comercialmente como Zaragoza Dinámica, es un organismo autónomo de carácter administrativo, creado en 2001 para impulsar la política municipal de empleo y fomento empresarial, según lo estipulado en el artículo primero punto uno de sus estatutos.

Este organismo está dotado de personalidad jurídica propia y carácter de obrar, es decir, a pesar de tener una gran dependencia respecto del Ayuntamiento, tanto en la financiación como en la resolución de sus trabajos, tiene cierta independencia para elaborar su trabajo gracias a esta personalidad jurídica propia. Gracias a la información obtenida en las entrevistas, la mayor ventaja de esta personalidad jurídica propia es la “agilidad a la hora de realizar los diferentes trámites sobre un expediente, lo que permite tener un mayor número de proyectos y una mejor estructura”, lo que permite una mayor fluidez en la elaboración de los trabajos y un servicio más rápido al ciudadano. Tal y como explica Jesús Blanco, “Zaragoza Dinámica está dentro de los organismos autónomos del Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que, a pesar de regirse por la legislación municipal, por ejemplo, en contratación de personal, o de aceptación de proyectos y que han de tener el visto bueno del vicepresidente, ya que se trata de una organización muy presidencialista para poder llevarlos a cabo, es mucho más ágil”.

Los objetivos para los que se creó Zaragoza Dinámica son la inserción y orientación laboral, la formación de empleo, la promoción económica y empresarial, la investigación socio-económica, así como la colaboración con el Ayuntamiento de Zaragoza y sus organismos autónomos.

A partir de esta disposición, en los estatutos de Zaragoza Dinámica están establecidas las formas y maneras de organización del Instituto, con el nombramiento de los órganos de gobierno, formados por el consejo del instituto, el presidente y el vicepresidente.

El consejo asumirá la gestión del instituto y determinará las líneas de actuación en las que se va a trabajar, así como la aprobación de los presupuestos. No se denomina Consejo de Administración al no ser una sociedad, por lo que se denomina Consejo Rector.

El presidente es el alcalde de la ciudad de Zaragoza y el vicepresidente será la persona designada para el cumplimiento de ese cometido, normalmente un concejal del Ayuntamiento.

De la misma manera, el Instituto contará con la figura de un secretario que será ocupada por el secretario general del Ayuntamiento de Zaragoza o la persona que éste designe. También es importante destacar la figura del gerente del Instituto y del interventor. La gerencia es la figura que coordina al conjunto de técnicos y trabajadores del Instituto; por tanto, su poder de decisión es elevado dentro de la actividad diaria del organismo. El interventor, por su parte, se encarga de revisar los expedientes que han de ser entregados al presidente o vicepresidente del instituto antes de ser aceptados por ellos para evaluar si siguen los parámetros indicados y están dentro de la legalidad.

En términos económicos, el presupuesto será aceptado por el presidente de Zaragoza Dinámica, informado por el interventor de la misma y propuesto por el Consejo. El Ayuntamiento de Zaragoza lo integra dentro de sus presupuestos anuales.

La autorización de los gastos corresponderá al presidente o al Consejo, de acuerdo a las competencias del instituto según la normativa vigente. Estos gastos provendrán de los ingresos provenientes de la aportación que realice el Ayuntamiento, subvenciones que se otorguen por parte del Estado, así como los productos de las rentas o patrimonios del propio organismo.

4.1.2. Líneas de actuación.

Las líneas de actuación de Zaragoza Dinámica podrían dividirse en dos grandes grupos. Un primer grupo relacionado con la empleabilidad de las personas de la ciudad de Zaragoza y otro relacionado con el desarrollo local de los comercios y empresas de la misma.

1. En la línea de actuación sobre empleabilidad entrarían tanto las acciones destinadas a la intermediación laboral como a la formación.
 - a. La intermediación laboral se realiza mediante programas de orientación e inserción que tal y como se definen son “proyectos dirigidos a mejorar la empleabilidad de las personas y facilitar su acceso al mercado laboral en un marco de igualdad, tolerancia y confianza.” Para ello, realizan programas de apoyo a la colocación de empleados, atención a las empresas. Existe el Espacio ZEmpleo destinado a la búsqueda de empleo y la atención personalizada, además de orientación, información y recursos on-line. Por último, también existe Zaragoza Incluye, un programa adaptado para una serie de colectivos más específicos.
 - b. La formación que ofrece Zaragoza Dinámica se realiza tanto en centros de formación como en escuelas-taller y centros socio-laborales.

Comenzando a analizar los primeros, los centros de formación son centros municipales en los que se ofertan cursos gratuitos que permiten a los desempleados aumentar los conocimientos que poseían sobre un sector productivo y actualizarse para poder reincorporarse al mundo laboral, o permiten, del mismo modo, adquirir nuevos conocimientos a través de los cuales buscar empleo en otro sector donde pueda ser más factible su vuelta al mundo laboral.

Suelen ser cursos que, tal y como nos comenta Jesús Blanco, “no superan el periodo lectivo, y su gran éxito radica en contar tanto con unos buenos medios para realizarlos como con un buen profesorado”, del mismo modo se puede observar que están teniendo una gran aceptación por parte de los usuarios debido a las listas de espera generadas para la incorporación a los cursos realizados en estos centros de formación. Zaragoza Dinámica dispone de tres centros formativos, el de Salvador Allende, donde se dan cursos relacionados con soldadura, mantenimiento etc. Un segundo centro en el Oliver centrado en cursos sobre cuidados de mayores y personas dependientes y un tercer centro en la finca Gran Capitán de Montañana donde se imparten cursos sobre el medio natural.

Las escuelas-taller son centros en los que se promueve la inserción en el mundo laboral de jóvenes entre 16 y 25 años que han abandonado la educación reglada y necesitan seguir formándose para encontrar un empleo que se adecue a sus características. La principal diferencia que nos explica Jesús Blanco entre las escuelas-taller y los otros centros formativos es que “las personas que realizan estos cursos, pasan a cobrar un sueldo durante su periodo de prácticas, por lo que son cursos teórico-prácticos, en los que durante la duración de las prácticas los alumnos pasan a ser trabajadores.” Zaragoza Dinámica tiene activos entre dos y tres cursos de este tipo cada año debido a que el coste de los mismos es más elevado que el de otros cursos de formación.

Gracias a estos tipos de centros, no solamente se forma a los trabajadores y se les “recicla” en sus conocimientos o adquieren conocimientos en sectores nuevos, sino que, debido a la colaboración con las empresas del entorno para la realización de las prácticas, estos usuarios de los cursos de formación pasan a ser potenciales trabajadores de dichas empresas, en el caso de que alguna de ellas considere necesario aumentar su plantilla. Por tanto, además de formar,

crean sinergias entre los desempleados y las empresas del entorno local que facilitará la reincorporación del desempleado al mundo laboral.

Por último los centros socio-laborales son centros más relacionados con los derechos sociales, donde acuden jóvenes que están todavía en una edad de escolarización y que han abandonado, por diferentes causas, la educación reglada. Por tanto, tal y como nos comentan desde Zaragoza Dinámica, “por medio de los servicios sociales, estos jóvenes acuden a estos centros donde realizan una serie de tareas más enfocadas a la promulgación de valores y de trabajos prácticos.” Están orientados a los jóvenes del barrio, y cada centro suele estar dirigido por una Fundación. Gracias a este tipo de centros vemos la importancia de las entidades que conforman el denominado Tercer Sector dentro de las políticas activas de empleo.

2. La línea sobre desarrollo local llevaría a cabo actividades destinadas al fomento empresarial y del empleo, en este caso propuesto a fomentar el desarrollo local sostenible social y medioambientalmente, donde se pretende potenciar el pequeño comercio gracias a subvenciones relacionadas con la economía social, siendo estas subvenciones el otro tipo de políticas activas que se realizan desde Zaragoza Dinámica.

La economía social es un ámbito que centra una sección de Zaragoza Dinámica, en este caso la sección de Empleo y Fomento Empresarial, a la hora de la elaboración de sus políticas, porque es un sector que consideran que necesita “un apoyo extra” en el desarrollo y viabilidad de sus proyectos. Esta preocupación, tal y como nos comenta Jesús Blanco, jefe de la sección de Empleo y Fomento Empresarial, y por tanto, principal responsable de la elaboración de este tipo de políticas para la economía social, surge a partir de la crisis de la “necesidad de una ayuda a este tipo de comercio no solo económicamente sino también a la hora de elaborar un plan negocio o establecer un lugar donde desarrollar dicho negocio”.

Además, no solo se ayuda a las personas que emprenden desde un primer momento, sino que a las empresas de economía social con una duración de hasta dos años también son ayudadas para poder asentarse en este tipo de mercado. El otro tipo de entidades subvencionadas por estas líneas son las fundaciones y asociaciones que tienen capacidad para planificar proyectos pero que necesitan cierta ayuda para llevarlos a cabo.

Por tanto, estas acciones tienen un objetivo claro y preciso: fomentar el pequeño comercio dentro de un marco de economía sostenible. Para ello cuenta con tres líneas de subvenciones:

- a. *Subvención de dinamización y promoción comercial*, destinadas a las asociaciones comerciales, por medio de las cuales estas asociaciones pueden realizar actividades para promocionar los comercios adscritos a dichas asociaciones y potenciar de este modo el comercio local.
- b. *Subvenciones para la mejora de la capitalización de entidades de economía social*, por medio de la cual, según lo establecido en la convocatoria, se pretende fortalecer la estructura financiera y la solvencia de las sociedades cooperativas y sociedades laborales enmarcadas dentro de la economía social para, de este modo, consolidar su actividad consideran que aportan un valor añadido a la sociedad. La convocatoria de 2017 cuenta con un presupuesto de 50.000 euros repartido entre los diferentes beneficiarios de la subvención para la constitución o ampliación de su capital social.
- c. *Subvenciones para la creación y consolidación de proyectos de emprendimiento social*, es una subvención destinada a las entidades enmarcadas dentro de la economía social para que puedan poner en marcha un proyecto concreto dentro de la organización. Esta subvención merece mención aparte porque es la subvención sobre la que se ha realizado la encuesta de satisfacción a los beneficiarios para conocer de manera más concreta el alcance de la misma.

Tras el análisis en profundidad de la institución, Zaragoza Dinámica, observamos que la población a la que van destinadas sus políticas, no son solo las personas desempleadas de la ciudad de Zaragoza, sino también los emprendedores o pequeños comercios relacionados con la economía social.

Del mismo modo, vemos que las líneas de actuación en las que trabaja Zaragoza Dinámica, son las líneas tradicionales en lo que se refiere a políticas activas, por lo que no se ve un gran innovación en lo referente a la tipología de estas políticas. Esta circunstancia casa con la impresión de la gerente de Zaragoza Dinámica en la que expresaba que “los tipos de políticas activas siguen siendo los mismos que hace años, y eso no es normal, ya que el mercado laboral cambia, y las políticas deberían hacerlo, pero a mí no se me ocurren nuevos tipos de políticas”.

La puesta en marcha de las políticas activas que se realizan en Zaragoza Dinámica, siempre está orientada a solucionar los posibles problemas de empleo o emprendimiento que puedan

surgir en la ciudad de Zaragoza, buscando una colaboración continua con las empresas del entorno y con el desarrollo local de los proyectos de emprendimiento. Intentan, de este modo, cumplir con las directrices, detalladas en el marco teórico, sugeridas por la Unión Europea orientadas hacia un crecimiento sostenible e integrador, ejemplificadas en sus acciones enfocadas a la economía social, o los cursos de formación para colectivos con un mayor riesgo de exclusión en el mercado de trabajo, adecuándolos a las necesidades actuales de las empresas de la ciudad.

La idea de Zaragoza Dinámica es en todo momento, adecuar sus políticas a las necesidades específicas de la ciudad en materia de empleo, siguiendo tanto las directrices europeas como la planificación estatal la cual, tal y como explica su gerente, “son necesarios para tener un equilibrio territorial, siempre y cuando haya un margen amplio de actuación para las entidades locales.”

Del mismo modo, para la implementación de estas políticas, tanto María José Marco como Jesús Blanco destacan la necesaria, pero a su vez dificultosa, relación con el resto de organismos dedicados a la realización de políticas activas, especialmente con el Gobierno de Aragón. Esta relación no siempre es fácil, ya que tal y como explican en las entrevistas, se han de tener claras las competencias de cada uno de los organismos, y los cambios legislativos, a raíz de la Ley de Racionalización del Gasto Público, no han ayudado al entendimiento y a la puesta en marcha de proyectos.

Sin embargo, esta relación también tiene sus partes eficientes como la puesta en marcha de los cursos de formación los cuales, como se ha explicado anteriormente tienen una gran aceptación por los usuarios y cuya financiación viene dada por el gobierno autonómico. Del mismo modo, el flujo de información entre los diferentes organismos es también necesario y considerado positivamente ya que gracias a ello se permite adaptar las políticas a realizar a las necesidades del ciudadano, teniendo en cuenta que Zaragoza es el Ayuntamiento que tiene contacto directo con la mayor parte de la población de Aragón.

Entrando en un ámbito más personal, cabe mencionar que durante las prácticas realizadas en Zaragoza Dinámica el trabajo diario fue realizado en la sección de Empleo y Promoción Empresarial, consistiendo en la realización de una intervención propia de un organismo público sobre los expedientes relacionados con las subvenciones de dinamización comercial y creación y consolidación de proyectos de emprendimiento social.

En la realización de esta tarea pude conocer toda la información aportada por los beneficiarios para poder acceder a dichas subvenciones comprobando su idoneidad con lo estipulado en las bases de las subvenciones.

Una vez comprobada toda la documentación, cuando el expediente estuviese apto para enviar al Ayuntamiento, se realizó un informe en el que se exponían los detalles de la cuantía percibida por el beneficiario, los gastos totales del proyecto, los gastos subvencionables y cuál era la cuantía restante a percibir por parte del Ayuntamiento, emitiendo el consiguiente informe favorable.

De esta manera, se realizó un trabajo usual en la Administración Pública, conociendo su complejidad y los plazos en los que se debe actuar para que el proceso de liquidación de subvenciones sea eficiente y efectivo.

Por otro lado, se llevo a cabo la elaboración de una encuesta de satisfacción dirigida a los beneficiarios de la subvención de creación y consolidación de proyectos de emprendimiento social, la cual se explica en profundidad en el siguiente apartado y tiene como objetivo comenzar una tarea de evaluación sobre las políticas llevadas a cabo en Zaragoza Dinámica.

4.2. Subvenciones para la creación y consolidación de proyectos de emprendimiento social.

Esta subvención tiene por objeto financiar proyectos de entidades o personas físicas que se encuadran dentro de la economía social, ya que se considera que estas entidades aportan un valor añadido a la sociedad, y pueden necesitar una ayuda extra a la hora de comenzar su negocio. Además, ha de ser un proyecto sostenible tanto social como medioambientalmente. También pretenden apoyar las iniciativas empresariales cuyo objetivo sea la inserción de personas en riesgo de exclusión social, ya sea tanto por contratación directa o siendo público objetivo de la iniciativa empresarial. Otro de los objetivos de esta subvención es mejorar la tasa de supervivencia de las iniciativas puestas en marcha por los emprendedores sociales ayudando a la creación y al mantenimiento de los puestos de trabajo. Por ello, hay un compromiso de seguimiento a los proyectos subvencionados durante un periodo de tiempo de dos años, en los que se revisará la actuación realizada en términos de empleo. Sin embargo, este seguimiento es más dificultoso que el que puede realizar otras instituciones debido a la falta de medios para ello.

La subvención ha sido concedida durante los ejercicios 2013, 2015, 2016, y 2017, teniendo una cuantía total, este último año, de 232.923,83 euros y con un máximo de 10.000 euros por beneficiario.

Como requisitos más destacables dentro de la convocatoria del año 2017, quien aspire a ser beneficiario de esta subvención tienen que cumplir una serie de condiciones: han de ser autónomos o pequeñas empresas o entidades que no superen los 50 trabajadores y que no

superen un importe neto de cifra de negocio del millón de euros. Además estos beneficiarios han de crear como mínimo un puesto de trabajo de calidad.

Zaragoza Dinámica entiende por un puesto de trabajo denominado de calidad aquel con una jornada laboral de un mínimo del 50% y con una duración que no puede ser inferior a un año. De este modo se obliga a los beneficiarios de estas subvenciones a cumplir uno de los principales objetivos de la entidad como es la creación de puestos de trabajo.

Durante los años que se ha concedido la subvención, gracias a los datos aportados por Zaragoza Dinámica, han sido beneficiarios de la subvención 125 proyectos de 102 entidades, ya que, como se ha mencionado, la subvención no va ligada a entidades sino a proyectos, por lo que una entidad puede presentar diferentes proyectos en diferentes años y conseguir en ambos años la subvención, siempre que cumpla con el resto de requisitos para la obtención de la misma. Esta singularidad viene dada principalmente para el apoyo de proyectos de grandes entidades que trabajan en tercer sector y que tienen cierta capacidad económica y medios para poner en marcha proyectos diferentes en ejercicios diferentes, ya que no centran su actividad en un solo aspecto social. Sin embargo, esa capacidad económica, no suele ser suficiente para la creación del proyecto por lo que necesitan la ayuda de las entidades públicas para conseguir poner en funcionamiento los mismos.

La forma jurídica de las diferentes entidades subvencionadas viene dada en la siguiente tabla:

Tabla 4.1. Entidades beneficiarias de la subvención de emprendimiento del 2017

FORMA JURÍDICA	
AUTONOMOS	22
COOPERATIVA	21
FUNDACION O ASOCIACION	32
SOCIEDAD LIMITADA	19
S.L.U	6
S.L.L	1
SOCIEDAD CIVIL	1
TOTAL	102

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar, las principales entidades subvencionadas son las asociaciones o fundaciones. Esto es debido a diferentes motivos como son que las fundaciones o asociaciones que ya están asentadas en el sector, tienen capacidad y usuarios sobre los que comenzar un proyecto nuevo pero a su vez, la financiación por parte de Zaragoza Dinámica es necesaria para que este nuevo proyecto se pueda llevar a cabo. Del mismo modo, los sectores de actividad en los que se ha centrado la economía social en los últimos años como

la educación, la cooperación o los servicios sociales, permiten encajar de mejor manera en estas formas jurídicas frente a sociedades limitadas u otro tipo de formas jurídicas.

Por otro lado, tanto los autónomos como las cooperativas son los siguientes tipos de entidades subvencionadas, tratándose en este caso de nuevos empresarios o cooperativistas que quieren emprender su negocio englobado dentro del sector de la economía social, en la cual, estos negocios pueden tener unas características muy dispares pero con el objetivo de ser social y medioambientalmente responsables.

También se han subvencionado sociedades limitadas pero en menor medida que las anteriores ya que los emprendedores que se enfocan en la economía social suelen preferir las cooperativas o las asociaciones o fundaciones como formas jurídicas preferentes para comenzar su negocio, lo cual no significa la imposibilidad de la existencia de sociedades limitadas destinadas a este sector en concreto.

Por último se han subvencionado Sociedades Limitadas Unipersonales, Sociedades Limitadas Laborales y Sociedades Civiles, las cuales son casi testimoniales por los pocos beneficiarios que han tenido. Sin embargo esto puede ser interesante para que, en las próximas convocatorias, se acerquen más este tipo de ayudas a este tipo de formas jurídicas y se promuevan estas formas jurídicas a la hora de emprender socialmente.

• RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE SATISFACCIÓN PARA LOS BENEFICIARIOS DE LA SUBVENCIÓN PARA LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL.

Esta encuesta nace por iniciativa de la propia institución en un ejercicio para el comienzo de una futura evaluación sobre las políticas activas que se realizan. Este motivo viene impulsado por la escasa labor de evaluación que se realiza en Zaragoza Dinámica. Esta falta de evaluación viene dada, en palabras de su gerente, “por la dificultad de encontrar momentos para realizar la evaluación y la falta de datos para realizarla o el poco aprovechamiento de las bases de datos existentes”. Del mismo modo, también remarca que “esta falta de evaluación es generalizada a todas las políticas públicas, sobre las cuales se han realizado estudios de evaluación pero no están actualizados, debido en parte, a la dificultad de obtención de datos de las bases de datos existentes como el INE”.

Volviendo al trabajo realizado durante las prácticas, la encuesta la elaboré en su totalidad teniendo la aceptación tanto en la distribución de las preguntas como en contenido de las mismas por los técnicos que se encargaban de esta sección y que estaban en contacto permanente con estos beneficiarios. Los propios técnicos tenían su propio interés en realizar preguntas de las que se pudiese obtener resultados significativos para poder trabajar en un

futuro en aquellas áreas cuya percepción sea peor por parte de los usuarios. Los resultados de la encuesta han sido los que se recogen a continuación con sus respectivas explicaciones y conclusiones:

De estas 102 entidades que se han sido beneficiarias de la subvención, han contestado a la encuesta un total de 41.

En el primer bloque de preguntas, donde se hacían una recolección de datos socio-demográficos tanto de la persona que realiza la encuesta, como de la entidad subvencionada, observamos que la gran mayoría de las personas que realizan la encuesta son personas con un peso importante dentro de la entidad como gerente, responsable, socio, fundador... Es por ello interesante observar que un 51,2% de las respuestas obtenidas vienen dadas por mujeres mientras que el 48,8% son dadas por hombres. Vemos, por tanto, que hay un mayor número de mujeres dedicadas a la economía social, o que ocupan puestos de relevancia dentro de las entidades.

Al preguntar sobre la edad de estas personas, observamos que la edad media de estos emprendedores sociales esta en torno a los 40 años.

Una vez conocidas las características de las personas encargadas de gestionar las entidades subvencionadas, centrándose en las características de las propias entidades, siguiendo la misma estructura que en la tabla anterior, describimos la forma jurídica de las entidades que han respondido a la encuesta

Tabla 4.2. Forma jurídica de las entidades participantes en la encuesta.

FORMA JURÍDICA	
AUTÓNOMOS	9
COOPERATIVA	10
ASOCIACIÓN O FUNDACIÓN	11
SOCIEDAD LIMITADA	7
S.L.U	2
S.L.L	1
SOCIEDAD CIVIL	1
TOTAL	41

Fuente: Elaboración propia

Estas organizaciones tienen de media en torno a 7 trabajadores, sin embargo, este no es un dato muy representativo porque hay fundaciones, que como hemos dicho, tienen una gran capacidad y llevan varios años en funcionamiento, las cuales tienen más de 20 trabajadores. Por lo tanto, lo que más representaría la realidad de estas organizaciones sería la moda y esta se sitúa en 4 trabajadores.

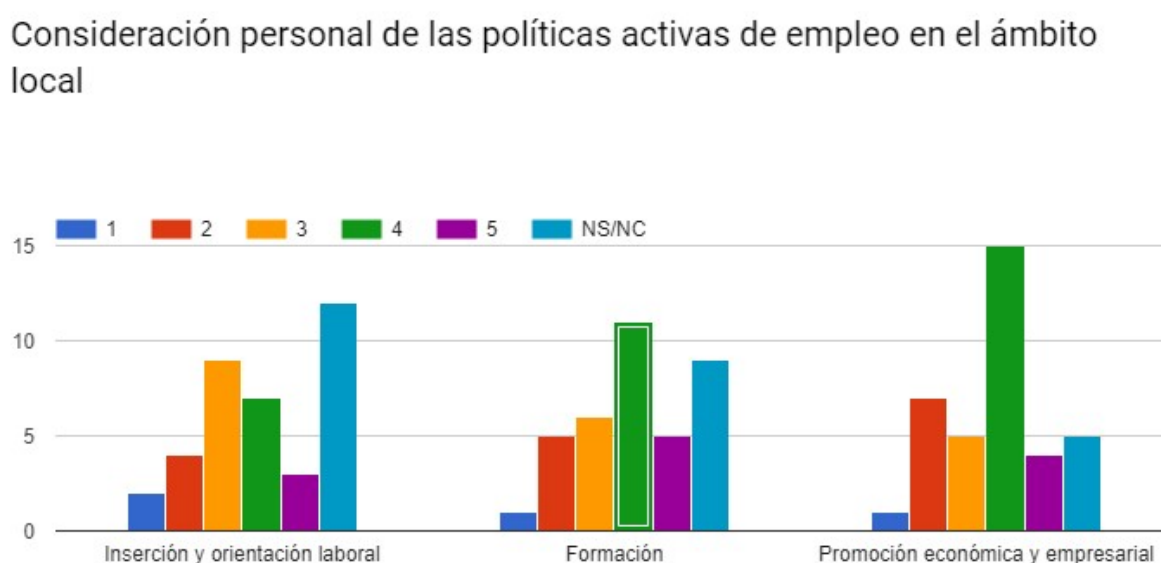
De estas organizaciones, 22 sí que habían utilizado los servicios públicos de empleo en algún periodo anterior a recibir la subvención, mientras que 19 entidades no lo habían hecho.

Las organizaciones que sí que han utilizado los servicios de empleo, un 31,8% los han utilizado en inserción y orientación laboral, un 50% en formación y 40,9% en promoción empresarial, lo que nos permite ratificar que la formación es el área de con una mejor percepción por parte de los usuarios, tal y como nos han comentado en las entrevistas.

De la misma manera, observamos que 53,7% de los encuestados han utilizado los servicios públicos de empleo en un periodo anterior a la subvención y por tanto se puede constatar la cooperación entre los diferentes departamentos existentes en estos servicios, lo que permite dar al desempleado o al emprendedor, soluciones integrales y de activación para el empleo mediante diferentes vías.

Las consideraciones sobre las políticas activas de empleo las podemos ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.1. Consideración personal de las políticas activas de empleo en el ámbito local.



Fuente Google Formularios

La respuesta a dicha pregunta se realizó mediante una medición ordinal en la que el número 1 era entendido como una muy mala consideración sobre las políticas activas de empleo y el 5 como una muy buena consideración de las políticas activas de empleo.

Como se puede observar, la valoración en líneas generales es óptima para las tres líneas de trabajo, aunque ninguna de las tres obtiene una media superior de 4 puntos de puntuación sobre 5, siendo quizás la de promoción económica y empresarial y la formación, las que más

destaquen por su mejor consideración por parte de los beneficiarios. Es cierto que hay una gran cantidad de entidades que prefieren no contestar a esta pregunta, ya que son, la mayoría de ellas, entidades que han contestado negativamente a la pregunta sobre la utilización de los servicios públicos de empleo.

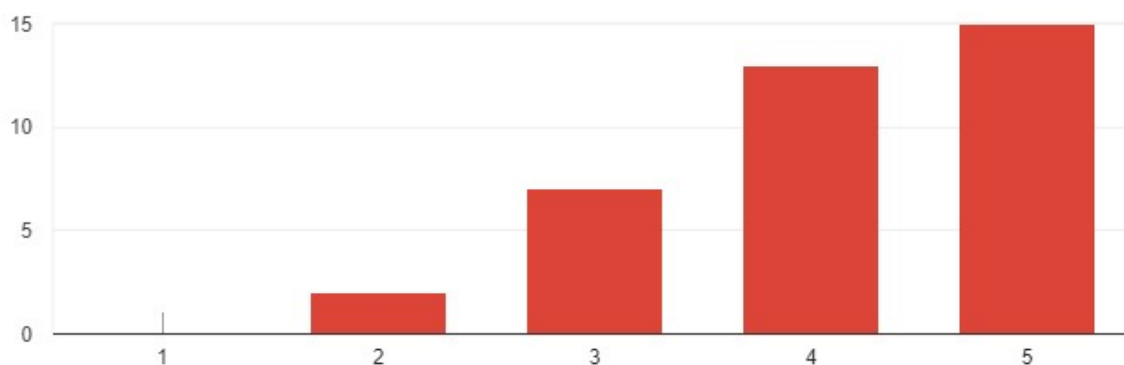
En cuanto al asesoramiento privado, un 58,5% ha respondido que no ha acudido a asesoramiento privado, por lo que se puede considerar que la importancia que se le da a los servicios públicos en ese sentido es óptima. Estos resultados nos permitirían preguntarnos cuál es el papel de las agencias de colocación de empleo dentro del sector de la economía social en la ciudad de Zaragoza, y del mismo modo, preguntar cuales son los motivos por los que se ha confiado más en los servicios públicos de empleo que en el sector privado.

Centrándonos en las respuestas obtenidas en torno a la importancia de la subvención, podemos observar en el siguiente gráfico, la gran importancia que le dan a la misma donde, en una escala de 1 a 5 donde el 1 es considerado como poco importante y el 5 como muy importante, un 31,7% le dan una puntuación de 4 y un 46,3% de las respuestas le dan una puntuación de 5.

Gráfico 4.2. Importancia de la subvención para el desarrollo del proyecto.

¿Qué grado de importancia le concedes a la subvención para el desarrollo de su proyecto?

37 respuestas



Fuente: Google Formularios

Estos resultados demuestran la verdadera importancia de estas subvenciones para la creación de negocios en el sector de la economía social, y por tanto, de la creación de empleo de calidad en la ciudad de Zaragoza sin las cuales, posiblemente muchas de las entidades subvencionadas no habrían podido poner en marcha su negocio.

En cuanto a las repuestas obtenidas relacionadas con las preguntas sobre los plazos y los documentos a entregar para tanto para solicitar la subvención como para justificar la misma la gran mayoría de las entidades han contestado que los plazos y los documentos a entregar son óptimos, por lo que se puede considerar que esta subvención no conlleva una gran dificultad en la elaboración de los informes, lo que agiliza el reparto de los montantes adjudicados a cada proyecto.

En cuanto a la reformulación del proyecto, la cual es la revisión del mismo para adecuarlo a la realidad del mercado de la ciudad de Zaragoza, necesaria para poder obtener la subvención y posteriormente poder aportar todos los gastos justificativos, se observa que un 53,7% de las entidades sí que tuvo que realizarla, por lo que vemos que desde Zaragoza Dinámica no solo se destina una ayuda monetaria para poner en marcha el proyecto, sino que aconseja a los beneficiarios para hacer más viable el proyecto y establecer un plan de negocio acorde con la realidad del sector en la ciudad de Zaragoza.

Sobre las respuestas obtenidas en torno a la entidad tras la concesión de la subvención, solamente una ha cambiado de forma jurídica, pasando del régimen de autónomos a ser una cooperativa, el resto mantienen la forma jurídica en el momento de la subvención.

En relación con el empleo creado gracias a la concesión de la subvención, un 92,7% de las entidades conserva el empleo creado a partir del proyecto subvencionado, siendo este uno de los objetivos principales por los cuales aparecen estas líneas de subvenciones. Del mismo modo, un 31,7% no solo lo mantiene sino que ha aumentado la jornada laboral de esos puestos de trabajo o ha creado nuevos puestos de trabajo. Es importante remarcar, que la mayor parte de los puestos de trabajo creados tras la concesión de la subvención también han sido puestos de trabajo considerados de calidad, ya que entre todas las entidades que han creado empleo se han conseguido crear 23 puestos de trabajo a jornada completa, un puesto de trabajo a media jornada, y se ha aumentado una jornada de un puesto de trabajo creado gracias a la subvención hasta 40 horas semanales. Por otra parte también se ha creado un nuevo puesto de trabajo de dos horas semanales y tres puestos de trabajo con jornadas variables.

Aunque los datos obtenidos no son negativos, sería preferible que hubiese habido un mayor porcentaje de entidades que hubiese creado más puestos de trabajo tras la concesión de la subvención, pero la mayor parte de los puestos creados se han mantenido.

Por último, un 97,6% de las entidades que han respondido a la encuesta tienen pensado aumentar su número de proyectos, y para ello, el 94,7% de las mismas optaría por volver a pedir la subvención.

De esta manera, gracias a esta encuesta de satisfacción se pueden conocer las impresiones de los beneficiarios en torno a la subvención y al trabajo realizado desde Zaragoza Dinámica. Debido al estudio en profundidad de esta subvención para la consolidación y creación de proyectos de economía social, se puede conocer la forma de trabajar y de proceder en la elaboración de políticas públicas por parte de una organización como Zaragoza Dinámica. Del mismo modo, se han conocido los motivos por los cuales se centran en apoyar a un sector concreto, el social, eligiendo los beneficiarios potenciales de las subvenciones y relacionando esta política activa junto con el resto de políticas que se ofrecen desde el Ayuntamiento como formación y sobretodo orientación y medios a través de los cuales hacer el proyecto más viable.

Tras los resultados obtenidos, podemos establecer cuál es el perfil del emprendedor social de Zaragoza, que nos permitirá en un futuro conocer a nuestros usuarios potenciales o nos permita centrarnos en otros perfiles en los que se quiera centrar la entidad.

El perfil del emprendedor social de la ciudad de Zaragoza sería una mujer de en torno a 40 años, que forma una asociación o fundación o una cooperativa para comenzar su negocio relacionado con la economía social, formada por 4 trabajadores mayoritariamente, y que ha acudido anteriormente a los servicios municipales de empleo tanto en el área de formación como en el área de empleo y promoción empresarial.

Gracias a la importancia que le dan a la subvención para el desarrollo del proyecto tal y como hemos visto en la explicación de los resultados, se puede considerar que esta política activa sí que ha tenido un efecto positivo sobre el sector de la economía social, ya que ha permitido poner en marcha proyectos cuya viabilidad, sin la existencia de la subvención hubiesen sido más que cuestionable.

Sin embargo, esta encuesta no nos permite afirmarlo con rotundidad, por lo que el siguiente paso que habría que dar en la evaluación de este tipo de políticas sería la elaboración de contrafactuales por medio de los cuales observar si este tipo de proyectos se hubieran realizado sin la existencia de estas ayudas, y en caso de ser así, en qué cuantía y cuanto empleo hubiesen generado, comparándolo con el generado en la realidad.

5. Conclusiones.

La elaboración de políticas activas de empleo eficientes y efectivas supone un gran reto para las Administraciones Públicas ya que su formulación y aplicación correcta puede suponer un punto de inflexión para paliar uno de los principales problemas de la ciudadanía española como es el desempleo.

Analizando la consecución del objetivo principal planteado en la introducción del trabajo, podemos concluir, que gracias a las metodologías utilizadas, se ha realizado un análisis de relativa profundidad sobre las políticas activas de empleo desde una institución encargada de su desarrollo y elaboración, en este caso de ámbito local.

Para ello, hemos cumplido con los objetivos secundarios, ya que se ha realizado un estudio del funcionamiento de Zaragoza Dinámica, el enfoque dado por sus directivos y las líneas de trabajo que desarrollan.

En este sentido, las conclusiones que podemos obtener por parte de dos de los dirigentes de la entidad, gracias a las entrevistas, son que la actuación en el ámbito local, a causa del mayor conocimiento del entorno laboral más inmediato, viene a revelarse más efectivas. No obstante, se muestran necesarias directrices desde el ámbito europeo y estatal siempre que ellas permiten un cierto margen de libertad en la elaboración de las políticas que permitan poner en valor la agilidad en la gestión a la que tienen acceso las entidades locales por su propia naturaleza.

Sin embargo, la realidad institucional de nuestro país también revela crucial la necesidad de una coordinación eficiente entre la institución local con las instituciones de ámbito superior con un marco competencial más amplio como sería en el presente caso el Gobierno de Aragón.

La última conclusión en relación al estudio de la institución, la centramos en su enfoque específico hacia la economía social, en una decisión que consideramos de índole política, según el propio Jesús Blanco, jefe de la sección de Empleo y Promoción Empresarial de Zaragoza Dinámica, en la medida que se opta por impulsar proyectos considerados social y medioambientalmente sostenibles y no solo en el criterio de rentabilidad económica.

Gracias al estudio sobre la subvención de emprendimiento social, hemos abordado desde el punto de vista del usuario el objetivo relativo a la percepción de una política concreta, obteniendo a su vez, mas información que nutre el objetivo principal de este trabajo relativo, recordemos, un análisis de las políticas públicas desde el ámbito local.

Con los resultados obtenidos, hemos sido capaces de elaborar un perfil del emprendedor social de la ciudad de Zaragoza beneficiario de esta subvención.

De los datos obtenidos se desprende una percepción positiva de esta subvención, tanto que política activa de empleo concreta e identificable. Sin embargo, pese a que otros servicios de Zaragoza Dinámica también se nos muestran como utilizados por los beneficiarios podemos concluir que las políticas activas de empleo como concepto general de política pública alcanzan un menor grado de reconocimiento entre los usuarios, que solo cuando experimentan de una manera tangible el apoyo de una política activa se la reconoce como tal. Del mismo modo, una vez conocidas las políticas públicas que se realizan se puede concluir también que estas políticas no han sufrido grandes cambios en su elaboración y enfoque, siendo que el mercado de trabajo sí lo ha hecho en su caso.

Por último, para una perspectiva más completa de estas conclusiones y a tener en cuenta para futuros estudios, vemos conveniente indicar las limitaciones que consideramos que han operado en este trabajo. Por un lado, el predominio de los datos cualitativos frente a los cuantitativos. A ellos se suma la subjetividad que puede sesgar algunos de estos datos cualitativos.

Por otra parte, estimamos un tanto dispares las características de los beneficiarios estudiados, así como reducido el tamaño de la muestra.

De la misma manera, la evaluación realizada a lo largo del trabajo no ha de considerarse una evaluación exhaustiva, debido a la falta de datos que hemos comentado, pero sí que sirve de punto de partida para conocer el diagnóstico de la situación de las políticas activas. A partir de aquí se puede profundizar en una evaluación más completa, con muestras mayores, nuevas variables de estudio, y por medio de la elaboración de contrafactuales u otros métodos evaluativos.

En conclusión, las políticas activas de empleo son un instrumento necesario para adaptar a las personas a las circunstancias del mercado laboral, pero estas políticas también han de ser capaces de acompañarse a los cambios del mercado laboral, y por ello es necesario que se realicen tareas de evaluación y revisión constante para comprobar la efectividad de las mismas.

6. Bibliografía.

- Ayuntamiento de Zaragoza (2001), *Estatutos del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial*.
- Blázquez, M. Herrarte, A. y Sáez, F. (2017). Desempleo de larga duración y políticas activas de empleo, *Economistas*, 151-152,110-117.
- Boletín Oficial de Aragón (2017).*Orden EIE/1733/2017*, de 7 Agosto, por la que se aprueba la actualización de Carta de Servicios al Ciudadano de los Espacios Empresas del Instituto Aragonés de Empleo.
- Boletín Oficial del Estado (2015).*Real Decreto Legislativo 3/2015*, de 23 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo.
- Boletín Oficial del Estado (2017).*Real Decreto 1032/2017*, de 15 de Diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.
- Boletín Oficial del Estado (2003). *Ley 56/2003*, de 16 de Diciembre, de Empleo.
- Boletín Oficial del Estado (2010). *Real Decreto 1796/2010*, de 30 de Diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.
- Calvo, R. y Lerma, I. (2009).*Políticas Activas de Empleo en tiempo de crisis: Una visión crítica desde lo local*, LanHarremanak, 20-21, 227-250.
- De la Rica, S. (2015).*Políticas activas de empleo: una panorámica*, Universidad del País Vasco, FEDEA, España.
- Eurostat. (Varios años). *Unemployment by sex and age – annual average*. Bruselas: Eurostat
- Eurostat. (Varios años). *Unemployment by sex, age and educational attainment – annual average*. Bruselas: Eurostat.
- Eurostat. (Varios años). *Long-term unemployment by sex – annual average*. Bruselas: Eurostat.
- Eurostat. (varios años). *Labour Market Expenditure by type of action – summary tables*. Bruselas: Eurostat
- García, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral, *Política y Sociedad*, Vol. 44, 2, 135-151.
- González, V.M. y de los Ríos, S. (2010). Estrategia Europea 2020: mujer, educación y empleo. *CIm. Economía*, 17, España.

Herrarte, A. y Sáez, F. (2015). Políticas de Empleo y regulación laboral, *ICE*, Una política económica para la recuperación, 883.

Instituto Aragonés de Empleo, *Qué es el INAEM*. Recuperado de <https://inaem.aragon.es/que-es-el-inaem>.

Instituto Aragonés de Empleo, *Funciones INAEM*. Recuperado de <https://inaem.aragon.es/funciones>.

Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial (2017). *Convocatoria de subvenciones para la mejora de la capitalización de entidades de la economía social 2017*.

Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial (2017). *Convocatoria de subvenciones para la creación y consolidación de proyectos de emprendimiento social 2017*.

Kawulich, Barbara B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos, *Forum: Qualitative social research*, Vol. 6, 2, Art. 46.

Moreno, G. (2008). *La reformulación del Estado de Bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas*, Zerbitzuan 43.

Rocha, F. (2010). *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*, Estudios de la Fundación, España.

Servicio Público de Empleo Estatal, *Qué es el SEPE – Misión, visión y valores*, Recuperado de https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/quienes_somos/mision_vision_valores.html.

Tobes, P. (2000). *El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo*. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Zaragoza Dinámica, *Quiénes Somos*. Recuperado de <https://web.zaragozadinamica.es/nosotros/>.

Anexos

Anexo I. Entrevistas.

ENTREVISTA MARIA JOSE MARCO, GERENTE DE ZARAGOZA DINÁMICA.

Entrevistador: Como el trabajo va a tratar sobre las políticas activas de empleo, una primera pregunta más de introducción es ¿cuál es tu visión general sobre las políticas activas de empleo y si crees que se debería apostar más en ellas frente a políticas pasivas o eras de la postura de congeniarlas junto con las políticas pasivas de empleo?

María José Marco: Si claro, yo desde luego soy de la opción de congeniarlas, es más, creo que el aumento. A ver, las políticas activas de empleo me parecen interesantes porque es necesario apoyar a las personas para que emprendan, ayudarles en la búsqueda de empleo, aportar formación. Todo eso es interesante, hay aspectos en el asunto de la introducción en el mundo del trabajo, hay elementos que no puede solventar una persona sola y las instituciones públicas tienen que ayudar, individualmente o colectivamente con grupos, formación, orientación, las típicas políticas activas de empleo. Creo que en los últimos años han cogido mucho auge las políticas activas y lo malo que le veo es que ha ido en detrimento a las políticas pasivas.

La causa de que estemos en desempleo, hay un componente que es individual, evidentemente y que tiene que ver con que yo no he sido activo buscando, pero un componente muy importante, en el que como individuo, no tengo capacidad y es cuando el mercado de trabajo entra en crisis, cuando, el que haya empleo o no, no depende de que yo lo busque, depende de que haya. Hay tres elementos; que haya empleo, que yo lo busque bien y que mi perfil coincida con lo que se busca en el mercado de trabajo, esos son los tres elementos. Con las políticas activas, lo que ha pasado es que se ha puesto tanto en valor la responsabilidad individual en la búsqueda de empleo que nos hemos olvidado de lo demás, entonces ese es el fallo que le veo a las políticas activas, que culpabilizan al individuo, y eso no me gusta nada.

E: Yo creo que esa repuesta va un poco con la siguiente pregunta que es ¿Cuáles son las principales fortalezas o debilidades de las políticas activas de empleo?

M.J.M: Si, un poco sí que lo he contestado antes claro, si que considero que son necesarias las políticas activas, la activación, es decir, es importante, nos guste o no nos guste este mundo, el empleo no solo nos da el dinero para vivir sino que nos da otras muchas cosas, nos

da prestigio, nos da organización de vida, nos da muchas cosas, entonces cuando una persona pierde el empleo, le surgen muchos problemas y eso puede llevarla a posiciones depresivas. Las políticas activas yo creo que juegan un papel importante en esa ayuda a que la persona se mantenga activa porque es el objetivo de las políticas activas, se mantenga activa, se analice, se forme para mejorar, o caiga en la cuenta de que es que ha perdido su empleo porque le falta aprender cosas, pues todo eso es importante y tiene que estar. A pesar de mi opinión de que se ha desequilibrado la balanza y de que eso no me gusta, porque desde luego el Estado tiene una responsabilidad sobre los individuos de, cómo diría yo, de supervivencia, no nos puede dejar morir, entonces para eso son las políticas pasivas, para que cuando no tienes ingresos con el trabajo, que es la fuente fundamental de esta sociedad para obtener ingresos, pues el Estado te cubre por otras partes, y eso se ha ido reduciendo. Ahora mismo no se datos, últimamente no miro mucho los datos, pero claro han ido rebajando todas las prestaciones de desempleo, se han ido reduciendo a mínimos, aumentaba el desempleo y se reducían las prestaciones, eso no tiene sentido.

E: Las políticas activas son relativamente nuevas, pero no son de la última década, entonces ¿consideras que ha habido un cambio de enfoque en las políticas activas sobre todo a partir de la crisis, en cómo se hacían anteriormente a como se enfocan actualmente, o siguen siendo de la misma manera?

M.J.M: Si, yo creo que no han cambiado lo suficiente, lo básico se mantiene igual si que yo creo que en la crisis se ha puesto en valor o se ha reconocido esa parte de culpabilización que tienen las políticas activas sobre el individuo, cosa que antes de la crisis, nadie ha mencionado, algunos lo pensábamos pero muy en secreto y muy en silencio, porque quedaba muy feo y yo creo que a partir de la crisis sí que se ha puesto en valor un poquito eso, el decir: ojo con las políticas activas que también hay una gran parte que tiene que ver con unas situaciones estructurales, pero en cuanto a lo que se hace en las políticas activas yo creo que se ha cambiado muy poco. Tampoco sé si sabemos, quiero decir, yo tampoco tengo propuestas alternativas de cambio, porque entiendo que se actúa sobre los elementos fundamentales que llevan a las personas al desempleo, entonces, no se me ocurren otros, quiero decir, mi análisis es que han cambiado poco y que eso si te pones a pensarlos, dices no es normal, porque el mundo cambia muy deprisa, con lo cual algo pasa, pero si intento proponer, pues tampoco tengo ideas...

E: Hablando un poquito más de la eficacia de las políticas activas, ¿tú crees que son más eficaces cuando se concretan en un sector de la población, es decir, cuando se llevan más al ámbito de lo local o cuando se hacen grandes planes estatales de empleo, con objetivos generales, diferentes planes de empleo y que han de aplicarse por ejemplo a

todas las Comunidades Autónomas sabiendo que las diferencias de desempleo entre diferentes Comunidades Autónomas, como puede ser Aragón o País Vasco, Andalucía son completamente diferentes y con distintas necesidades, entonces como crees que las políticas activas son más eficaces, desde el ámbito de lo local o aun así tienen que seguir habiendo planes generales de empleo?

M.J.M: Vale, yo pienso que tienen que estar centradas en lo local y la aplicación tiene que ser en lo local y esa aplicación tiene que contar con una adaptación a la situación concreta al sitio. Si hablamos de sitio, si habláramos de tipos de colectivos, ahí a lo mejor diría otra cosa, pero en cuanto a territorio, entiendo que tienen que estar centradas en el territorio local, ahora bien, si que tienen que existir planes estatales pues por un equilibrio territorial, por distribución de fondos también estatales. A lo mejor tengo esa idea pues porque como vengo de los servicios sociales, soy trabajadora social, y en el ámbito de los servicios sociales no hay ninguna ley estatal y eso es una carencia, no hay planes estatales y eso es una carencia y eso hace que haya unas diferencias impresionantes entre Comunidades Autónomas, entonces a mi me parece mejor que si que existan, que se hagan los planes nacionales de empleo, y luego siempre que tenga un margen potente para que en cada comunidad se pueda adaptar, la efectividad esta en el territorio y en lo local.

E: Hilando por aquí, ¿consideras oportunas las directrices que se dan la U.E. con los planes como el que está ahora activo que es Europa 2020 o anteriormente en la Cumbre de Lisboa, donde se hicieron los diferentes programas a aplicar en todos los países miembros en la U.E. que tenemos un problema al que ocurre en España, que cada país de la U.E. es diferentes, entonces cuál es tu consideración personal de estos Planes que se realizan en la UE y que además han de aplicar los Estados miembros?

M.J.M: Hombre la obligación de aplicarlos es un poco relativa, a mi me parecen bien que haya directrices porque eso va marcando líneas, como si que creo que tienen la suficiente flexibilidad como para que luego cada país lo adapte, en principio me parece bien, de hecho, van dirigiéndose a las políticas activas, se han ido implantando con las directrices europeas porque quieras que no al final va forzando a los países a que hagan algo. ¿Qué desventaja tiene? pues que los objetivos de fondo vienen marcados desde Europa claro. Yo entiendo que, hasta ahora, ha ayudado más que perjudicado, por lo menos en nuestro país, igual en otros países que tenían otras directrices más avanzadas, pero aquí ha ayudado, porque salían las directrices europeas, luego lanzaban los planes o los proyectos, han creado los proyectos europeos que ayudaban a aplicar las políticas y a partir de ahí se creaban proyectos que se han ido manteniendo en el tiempo y han ido desarrollando las políticas activas de empleo. Si no hubiera habido esos apoyos económicos que se debían a las directrices de Europa aquí

hubiéramos ido mucho más despacio. Siempre que dejen margen para que luego hagamos lo que queramos

E: Cambiando un poco de tema pero dentro de las políticas activas, ahora que ya han pasado un tiempo más o menos razonable, ¿cómo se ha considerado la evaluación que se ha realizado desde las políticas activas ya que una de las cosas que más se habla en las políticas públicas y que más se intenta mejorar es la evaluación de las mismas? ¿Consideras que se ha realizado una evaluación suficiente, que la evaluación que se realiza muestra realmente los efectos de las políticas o todavía hay mucho más margen de mejora en ese aspecto?

M.J.M: Por supuesto hay muchísimo margen de mejora en el aspecto de la evaluación, es más, yo creo que lo has dicho bien, se habla, porque se hace yo pienso que todavía muy poco, dentro de lo que es en el ámbito de la administración de las políticas públicas, cada vez más se está introduciendo las memorias, vale bien, en eso hemos avanzado, ahora todo proyecto que se hace al final tiene su memoria, pero una memoria no es una evaluación, una evaluación es otra cosa. Entonces yo, sinceramente, en todos los planes que se hacen y demás, te vas al apartado evaluación y siempre queda bastante cojo ya en los planes, y luego, si vas a preguntar por esa evaluación, es muy limitada. Claro, si comparamos con hace 10-15 años tengo que decir que hemos avanzado. En las políticas activas de empleo creo que no hay evaluaciones que evalúen la efectividad, porque una cosa es evaluar, y otra cosa es evaluar la efectividad, el impacto, que eso todavía es mucho más difícil y de esas todavía hay menos. Entonces yo creo que falta mucho evaluar, de hecho de las políticas activas de España, se han hecho algunas evaluaciones a considerar en temas de formación, se hicieron varias y en políticas de orientación, por ejemplo, es que hay poquísimas, había una, ahora no me acuerdo de que año, no sé si era del 2001, que había evaluado los efectos de la intervención de la orientación sobre la inserción laboral que se había hecho con todos los microdatos del INAEM y no había otra. El año pasado vi una evaluación que había hecho FEDEA que también era una evaluación considerable con muchos datos. La verdad es que no es fácil acceder, yo con mis intentos de evaluación, porque también hice la evaluación de programa, y en el planteamiento de la tesis queríamos haber contrastado los resultados de un programa pequeño como era el mío, en el que teníamos muchos datos con los resultados por ejemplo de la población de Aragón o de Zaragoza, claro para eso hace falta todos los microdatos que tiene el INAEM y no hubo manera de conseguirlos. Falta mucho en evaluación de los impactos de las políticas públicas, nos regimos y opinamos muchas veces por lo que nos parece, pero falta mucho.

E: Siguiendo con este tema, por ejemplo, se ha demostrado, no tanto empíricamente pero si mas teóricamente que las política activas, tienen ciertos efectos adversos como pueden ser el efectos sustitución o el efecto del peso muerto etc... que claro como me dices que no ha habido una evaluación tan profunda, ¿Considera que no se ha estudiado todavía de una manera más profunda o como se debería o que no se ha obtenido todavía la manera de calcular correctamente este tipo de efectos adversos que hay?

M.J.M: A ver, yo creo que cuando ya tienes detectados los problemas es más probable aplicar la solución y en cuanto a las evaluaciones que se puedan emplear con políticas activas, esos elementos se mencionan y aparecen, es decir, no puedes elegir la población, como comparas entre la población que ha participado y la que no ha participado, porque tú no has hecho grupos de contraste elegidos como debe ser para una evaluación sino que, o hay diferencias entre la gente que participe y la que no, esos son elementos que siempre influyen en los resultados de la evaluación que sale, pero están detectados y se pueden modificar, si somos capaces de tenerlos en cuenta, pues bueno, somos capaces de reconducir esos resultados o de analizarlos en el contexto que les corresponde, seguramente podemos mejorar mas sí.

E: Ahora entrando en lo que es Zaragoza Dinámica, y siguiendo con el tema de la evaluación, ¿Consideras que desde Zaragoza Dinámica se intenta hacer todo lo posible o se intenta evaluar de alguna manera todas las actividades tanto de formación como de promoción empresarial que son bastantes las conozco?

Pues no, no puedo decir otra cosa más que no. Yo llevo aquí dos años y pico y desde luego si encontrara la grieta que se dice me encantaría hacer una evaluación potente pero no acabo de encontrar la grieta, quiero decir, que no están fácil. En estos dos años nos hemos centrado mucho en que la memoria quede más decente porque tampoco es que eso estuviera muy para allá y si que hemos lanzado un estudio pero no de cara a los efectos de nuestras propias políticas. Nos falta mucho, para que voy a decir otra cosa, puedo buscar la vuelta para decir algo y si que puedo decir con absoluta tranquilidad que si encontrara el espacio y el momento es algo que me encantaría hacer, por ejemplo en formación tenemos muchísimos datos porque hay unas bases de datos muy potentes muy detalladas, pero no la explotamos ni la utilizamos.

E: Y un par de preguntas más, también sobre Zaragoza Dinámica, que ya son las ultimas, tal y como establecen los Estatutos de Zaragoza Dinámica, este instituto tiene personalidad jurídica propia, aunque obviamente está ligado al Ayuntamiento. de Zaragoza pero ¿qué ventaja o inconvenientes tiene el tener esta personalidad jurídica

propia sobre todo a la hora de trabajo diario y la rendición de cuentas del Ayuntamiento y la relación obviamente existente con el Ayuntamiento de Zaragoza?

M.J.M: Si, yo creo que sí que tienen ventajas, porque por una parte, somos un organismo plenamente público, no somos ni tan siquiera un sociedad, que tiene un componente de una mayor independencia, nosotros todo lo que pasa en el Ayuntamiento nos pasa a nosotros pero tenemos mucha más agilidad para la hora de gestionar los proyectos y a la hora de tramitar los expedientes. Digamos que, aunque el recorrido es mismo, es más corto, entonces, pues aquí el departamento es la mesa de al lado, entonces el expediente es más fácil que pase de una mesa a otra que de este edificio al otro que es lo que sucede en el Ayuntamiento. Yo esa es la principal ventaja que veo, otra cosa es que este instituto tiene una serie de problemas que están anquilosados desde hace 15 años que no se resuelven y que no hay manera de abordarlos y eso digamos que nos tiene frenados en muchas cosas, pero claro un montón de proyectos, este año que has estado tú, que llevaba Jesús, esa agilidad en el Ayuntamiento no se podría llevar. La formación, con la estructura de formación que hemos montado aquí desde dentro del Ayuntamiento sería inviable. Aquí no ha sido fácil y tiene sus problemas, que algunos de ellos está ahí, pero yo creo que porque no se han planteado bien desde el principio, pero claro cuando los problemas se enquistan pues luego es más difícil, pero vamos, dentro del Ayuntamiento habría sido complicadísimo y los problemas que hay aquí allí estarían multiplicados por diez. Le damos más agilidad, y el control es plenamente municipal, siempre todo lo autoriza la vicepresidenta, que es una concejala, lo autoriza el interventor del Ayuntamiento, nos lo firma y algunas cosas pasan incluso por el pleno o sea que...

E: Ya la ultima, las competencias propias de las políticas de empleo pertenecen a las Comunidades Autónomas, pero desde aquí, desde Zaragoza Dinámica, obviamente se realizan una gran cantidad de políticas de empleo desde mi punto de vista, entonces ¿Cómo es esa relación en este caso con el INAEM, pero como es la gestión de un Instituto de Empleo y fomento empresarial de una ciudad local como Zaragoza, pero que también existen en otras grandes ciudades de España gestionan, o que dificultades tienen a la hora de gestionar estas políticas activas cuando no son competencias propias de los ayuntamientos sino que son competencias de las Comunidades Autónomas?

M.J.M: Bueno, pues ahí ha habido de todo, claro, porque el Ayuntamiento de Zaragoza tiene tantas políticas de empleo... Esto de que son competencias de la comunidad viene a raíz de la Ley esta de racionalización, porque antes no estaba tan claro, antes los ayuntamientos sí que podían tener competencia en cosas siempre que no tuvieran, que no entraran en contradicción con las de la comunidad autónoma, y eso era perfectamente correcto. Desde ahí, tanto este

ayuntamiento, como muchos otros, han desarrollado muchas políticas de empleo y de otras cosas también que fueron estableciendo una serie de servicios, pues si la comunidad autónoma no pone servicios en mi municipio y yo tengo dinero, pues lo pongo yo, esa fue un poco la tónica. Llego el tema de la Ley de Racionalización que separaban la competencia y decían que eran exclusivamente de la comunidad autónoma, y que en todo caso las podía delegar con partida económica, entonces claro, ahí sí que surgió un problema porque ¿qué pasaba con todos los servicios que ya estaban funcionando, se eliminaban, pasaban a depender del gobierno autónomo? En fin esto fue generalizado, entonces bueno ahí hubo unos de tirantez en ese sentido, no estaba claro, desde aquí, problemas desde las intervenciones porque no es competencia, si es competencia... esos debates. Los gobiernos autonómicos, por lo menos el nuestro, tampoco decían mucha cosa, pero claro internamente en el propio ayuntamiento existía la duda y lo que estaba claro era que no se podía suspender todo, pues ahí han estado unos añitos también. Este tema, con la Ley de Capitalidad que se aprobó aquí, en este caso quedaba resuelto, porque si que se le reconocen competencias al Ayuntamiento, entonces en ese sentido aquí, eso digamos que se calmó y ya está claro que el Ayuntamiento sí que puede hacer políticas de empleo. Ahora bien, yo desde luego entiendo que las políticas de empleo en un Ayuntamiento tienen que entrar en la cobertura de la política autonómica, quiero decir que tienen que tener un hilo, porque es que si no nos perdemos un poco por el camino, mi opinión igual que si que entiendo que las directrices europeas están bien que existan y las estatales también, entiendo que hacen un paraguas en el que es bueno que este metido todo, pues también entiendo que las políticas del ayuntamiento tienen que estar metidas en el paraguas del Gobierno de Aragón para que exista una coherencia, lo que no quita que puedas iniciar cosas más experimental o más adecuadas, así en conjunto tienen que formar parte del hilo sino nos perdemos. La verdad es que ha ido bajando muchísimo la aportación económica del Gobierno de Aragón en nuestro caso. En toda la formación, en los inicios, cuando se empezó con la formación ponían un capital importante, ahora en estos momentos están poniendo de un presupuesto de más de un millón de euros, millón casi y medio, el Gobierno de Aragón pone 250.000 euros, o sea algo simbólico y este año estamos en la duda todavía, quiero decir, ha ido rebajando muchísimo las aportaciones económicas constantemente y en estos momentos todavía no entran los proyectos en el paraguas económico de la Ley de Capitalidad porque no está muy cerrada y nos han recortado por otro lado. Entonces ahora es un momento complicado, siempre es difícil, yo lo he pintado un poco bonito pero es complejo porque Zaragoza es un Ayuntamiento muy grande y más en Aragón, que es el Ayuntamiento mas grande, entonces claro, siempre quiere marcar su impronta y el Gobierno de Aragón siempre quiere decir que

es un municipio mas, un poco teatralmente pues digamos que esa es la cuestión y los dos tienen razón. El Gobierno de Aragón tiene que pensar en todos los municipios de la comunidad y el Ayuntamiento de Zaragoza tiene que hacer valer también su potencial, o sea que es un debate eterno pero bueno, ahí estamos.

ENTREVISTA A JESUS BLANCO, JEFE DE SECCIÓN DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL DE ZARAGOZA DINÁMICA.

Entrevistador: La primera pregunta, un poco mas introductoria, es que tal y como establecen los estatutos de Zaragoza Dinámica este instituto tiene personalidad jurídica propia, entonces ¿qué ventajas o inconvenientes tiene esto a la hora de realizar los trabajos diarios sobretodo y luego a hora de la rendición de cuentas o las relaciones que hay con el Ayuntamiento?

Jesús Blanco: Muy bien, en el Ayuntamiento se establecen tres niveles de sociedades u organismos, por una parte el propio Ayuntamiento que es la administración central, grande, inmensa con 5.000 funcionarios y por lo tanto con muchos servicios transversales, en segundo nivel los organismos autónomos para realizar actividades concretas, se crean pues a finales de los 80 principios de los 90, lo que antes se denominaban patronatos en los cuales son como unas islas dentro del Ayuntamiento, dependen del Ayuntamiento, estamos regidos por el mismo derecho del Ayuntamiento, en cuanto a contratación, en cuanto a intervención, en cuanto tesorería, en cuanto a secretaría, pero como su propio nombre indica, tenemos una autonomía de gestión, lo cual quiere decir que tenemos nuestro propio consejo, podríamos decir entre comillas, de administración, pero que en realidad no se denomina así porque no somos una sociedad, entonces se denomina consejo rector, y la gran diferencia es que cada organismo tienen sus propios estatutos, por lo tanto los estatutos, como en otras sociedades, regulan el funcionamiento del instituto en concreto este el instituto municipal de empleo, es un instituto bastante presidencialista, la figura más importante es el presidente del instituto que es el alcalde, como el alcalde no puede llegar a todo, delega en uno de sus concejales que se convierte en el vicepresidente, por lo tanto, cualquier acto que hacemos está regulado y controlado por la administración pública, por el Ayuntamiento, por la intervención pero quien toma la resoluciones y las decisiones o es el consejo o es la vicepresidencia, generalmente para los temas menores es la vicepresidencia, para los temas mayores como la aprobación de presupuestos es el consejo. Entonces eso nos da que, en una organización en la que trabajamos 70 personas con un presupuesto de seis millones de euros es mucho más ágil que una organización que tiene 700.000.000 de presupuesto y trabajan 5.000 personas. Es así de

claro, salvando que estamos regulados por la misma normativa. El tercer nivel, que incluso hablando un poco del pasado, se pensó, son las sociedades. Las sociedades están reguladas por el derecho de las sociedades, por el derecho privado pero son de constitución pública con lo cual se pueden acoger a la normativa pública o no, por ejemplo en el caso de contratación personal, nosotros para entrar aquí tenemos que seguir todo lo que nos marca la ley, no podemos contratar a alguien directamente, en una sociedad, con la aprobación de sus propio consejo sí. Es decir esta el Ayuntamiento como administración central, los gobiernos autónomos y las sociedades, nosotros nos hemos quedado en un término intermedio lo cual nos permite esa agilidad, es la principal ventaja que tiene.

E: Las políticas activas de empleo, en teoría son competencias más propias de las comunidades autónomas, entonces desde Zaragoza Dinámica, al ser un instituto municipal, ¿cuáles son las principales dificultades o ventajas o como es la relación en este caso con el INAEM a la hora de gestionar las políticas activas de empleo?

J.B: Bien, como has dicho la competencia es del gobierno de Aragón, que ocurre, que las entidades más cercanas al ciudadano siempre se ha dicho que son los entes locales o los ayuntamientos, los que somos de pueblos pequeños sabemos que cuando ocurre vas antes al ayuntamiento antes que a la diputación o al gobierno de Aragón o al Estado. Eso hace que la administración autonómica que es quien tiene la competencias sobre todo también tiene los recursos, es el que puede repartir a estos entes, entonces ha permitido que estos entes locales desarrollen sus propios programas de formación adecuados cada uno a su entidad local. Que ocurre en Zaragoza, en Zaragoza como bien sabes es una ciudad de 700.000 habitantes en una Comunidades Autónomas de un 1.500.000, es decir el 60% de derecho pero yo creo que de hecho mas vivimos aquí con los cual la relación entre la comunidad autónoma y el Ayuntamiento siempre tiene que ser de colaboración, ya hace muchos años antes de que el instituto municipal de empleo que se crea en el 2001, se desarrollaba formación para desempleados desde el ayuntamiento, ¿qué es lo que le interesa a un Ayuntamiento? Pues que no haya desempleados entre sus ciudadanos, ¿Qué es lo haces para que no haya desempleados? Primero que no haya coyuntura económica, que no haya desempleo, una coyuntura económica, pero la coyuntura económica no depende solo de ayuntamiento, depende solo de unos factores, imagina que aquí se va la General Motors pues no haría un roto, pues igual que en otras ciudades cuando se quitaron los altos hornos en Bilbao o cuando se han quitado astilleros en otras ciudades, es decir, el Ayuntamiento no es el único que puede regular el desempleo, no se regula el desempleo está ahí, pero al Ayuntamiento le interesa que haya el menor número de desempleados porque mientras haya más gente trabajando menos problemas sociales habrá, eso también está claro. ¿Cómo luchas contra este

desempleo? Pues aplicando políticas que lleven a reducir este desempleo, esas políticas vienen reguladas por la DGA como hemos dicho, por el Gobierno de Aragón que es quien pone los fondos, pero el propio ayuntamiento puede decidir qué actividades realiza. Es decir, bajando del concepto “política pública de empleo” que queda muy bien pero hay que bajar después y decir bueno ¿y este que hace? ¿Qué es una política pública de empleo? Bueno pues vamos a hacer cursos para desempleados, pero cursos prácticos, cursos que lleven a la gente a trabajar, no cursos por hacer cursos como muchas veces... Oye pues han mandado a unos cursos de marketing, pero ¿vas a trabajar alguna vez en marketing? Seguramente no, pues vamos a hacer cursos de electricista, curso de fontanería, curso de gente que trabaja con las plantas, cursos de agricultor y demás. Y estos cursos ya hacían en tiempo desde el propio ayuntamiento y se engloban dentro de una marca que llamaba ZARAEMPLO, que era precisamente buscar empleo a los trabajadores de Zaragoza, estoy hablando de los años 90, anteriormente a los años 90 no lo sé, porque para mí no existía. Con la crisis se acentúa este interés en hacer cursos o junto con los cursos que es lo primero que se nos ocurre a todos, viene las segundas acciones, ¿Por qué no hacemos también trabajo de inserción laboral? Es decir que a esa gente, que yo le he dado cursos voy a ver si contacto con las empresas de mi entorno, del término municipal de Zaragoza y consigo que vayan a trabajar ahí, eso sería las políticas que llamamos de inserción o lo que en su día llamábamos el club de empleo, el club de empleo sería aquel sitio donde tú vas a buscar trabajo, junto con inserción también surge otra necesidad que también está en todas las políticas públicas de empleo que sería la orientación, en decir, yo antes de que alguien que está en desempleo, que empieza a hacer un curso, que empieza a mandar CV, porque no se deja asesorar por alguien que sepa y le diga tu con la preparación que tienes lo que tienes que hacer es aprender bien español porque eres inmigrante porque con el español que llevas es muy difícil que te cojan en un puesto para ser camarero o lo que sea. Ese sería el servicio de orientación que hay en todos los municipio. Todo eso cuando se crea el IMEFEZ se pone sobre el papel las políticas que hace el Ayuntamiento de orientación inserción y formación se van a llevar desde este instituto y junto con eso se le da una vuelta y se ven otros servicio en las cuales el instituto puede trabajar. Otra de ellas que es mas mezcla entre lo social y lo laboral es la integración, es decir, aquella gente en peligro de exclusión social que encima ha salido de la formación reglada pues porque no continúan en ella por las razones que sean desde el Ayuntamiento se les da un soporte en los centros socio-laborales, esos centros socio-laborales pertenecen a lo que denominamos el tercer sector, entidades gestionadas por fundaciones o asociaciones pero cuyos fondos vienen de lo público, en este caso del Ayuntamiento, bueno pues esa gestión vamos a hacerla también desde Zaragoza Dinámica. Una vez que tenemos esas cuatro patas,

también surge, que es donde estoy yo, ¿y la promoción empresarial? Es decir, porque no ayudamos a emprendedores y a pequeñas empresas e informamos a las grandes si nos necesitan pues para que estas políticas de empleo pues lleguen o haya una relación bidireccional, es decir que tu sepas que están demandando desde estas empresas para programar y hacer adecuadamente tus cursos de formación en las secciones de inserción orientación e integración y porque no al revés, de aquí vemos acaban trabajando en empresas, entonces es cuando surge esta sección, que antes esa sección desde 2001 no existía como tal, y es cuando aparece la sección de promoción empresarial que es la que llevo yo y sobretodo en estos 15 años nos hemos especializado es dos áreas porque nos ha llevado el Ayuntamiento hacia esas dos. Ayudar a emprendedores y dentro de esos emprendedores pues nos estamos centrando en los últimos años mas en el emprendimiento social y ayudar a otro sector de la ciudad de Zaragoza que está pasando por muchas dificultades, que genera mucho empleo y que si no se hace nada para evitarlo pues está en decadencia y supondrá la destrucción de mucho empleo que es el comercio minorista, el comercio minorista está teniendo una fuerte presión pues por comercio online (Amazon), por los centros comerciales (Puerto Venecia) por otros tipos de comercio (Franquicias), con lo cual ese comercio lo vemos por los barrio, cerrando comercio y gente que trabajaba ahí de forma directa con el régimen general o de forma autónoma pues va pasando a engrosar esa lista de desempleo. Sobre todo nos hemos centrado en emprendedores de la economía socia social y en comercio.

E: Siguiendo un poco por la línea de esta relación con el INAEM como bien has dicho, colaboración sobretodo pero únicamente es la prestación de dinero en este caso para realizar los cursos que el Ayuntamiento es quien decide que las realiza o luego también ¿hay otro tipo de colaboraciones que permiten llevar a cabo los cursos o ellos únicamente dan el dinero y es Zaragoza Dinámica o el Ayuntamiento quien decide o hay otra forma de colaboración también?

J.B: Si hay otras formas, la primera colaboración es que la información fluye de aquí también al INAEM, es decir, por ejemplo, las escuelas taller las cuales tiene en tu programa, el Ayuntamiento de Zaragoza no acaban de funcionar, me estoy inventando un caso ficticio, pues porque tu las ponen en tu programa, nosotros cogemos esa subvención, las desarrollamos y no se nos apunta gente, eso hay que informarle al INAEM para decirle vete cambiando tus líneas aquí. Entonces por una parte, está muy claro que son los recursos, el gobierno de Aragón es quien tiene los recursos que le vienen del Estado y es quien marca las políticas, pero el Ayuntamiento influyen en esas políticas en las reuniones sectoriales en las que hay en las cuales el Ayuntamiento tiene bastante importancia, estarán las comarcas, estarán las tres diputaciones, estarán la propia DGA, pero el Ayuntamiento es quien tiene

relación directa con 700.000 personas, mira este catalogo que tenemos de cursos echamos en falta como ocurrió hace 4 o 5 años temas digitales, cada vez hay más gente que está trabajando con páginas web y aunque solo al propio desempleado para acceder a esos puestos de empleo tiene que tener unos mínimos conocimientos digitales y esos se los tenemos que proporcionar de aquí y es cuando el INAEM pues vamos a lanzar, o hazme propuestas, y yo te financio los cursos, entonces sí que es una relación cercana y si que ha tenido sus puntos difíciles como hace 3-4 años cuando surge la modificación de la ley de bases para determinar las competencias y quién hace qué, pero al final se acabo determinando que el Gobierno de Aragón necesita al Ayuntamiento de Zaragoza para estas políticas y el Ayuntamiento necesita los recursos del Gobierno de Aragón

E: Ya que has explicado anteriormente todas las diferentes políticas que se realizan aquí en los diferentes departamentos, ¿tenéis conocimiento del sector que lleva aquí que tenga una mayor tasa de participación o que quizás sepáis que es vuestro punto más trabajado más fuerte, el de formación o este de promoción empresarial, eso lo conocéis mas y lo potencias mas o intentáis potencias mas los otros sabiendo que ese sector ya trabajáis bastante bien sobre ello o trabajáis independientemente de la tasa de participación?

J.B: Es muy buena pregunta, la gestión de un organismo como Zaragoza Dinámica también tiene que ver, no lo neguemos, con la situación política del Ayuntamiento de Zaragoza, a veces habrá grupos políticos que gobiernan que apoyaran más un tipo de medidas y otros que apoyaran mas otro tipo de medidas y depende mucho de las circunstancias temporales. Lo que nos hemos dado cuenta es que los cursos de formación tienen una gran aceptación y un gran éxito, en cuanto a la colocación de los trabajadores, tienen mucho prestigio, se dan muy bien, hay medios, que también es importante, es decir, yo si doy un curso de soldadura con un buen profesor y con unos bueno medios, para que el que salga de allí, si dice en una empresa que sabe soldar, para que cuando coja el electrodo no queme la primera pieza que le pongan. Como durante estos 20 años más o menos que llevan dando los cursos pues hay buenos medios y hay buenos profesores y se elige bien a los alumnos, son un éxito en cuanto a integración, y éxito lo da en cuanto a las listas de espera ya que son gratuitos. También es verdad, un poco por medios tampoco se puede dar más cursos, si yo solo tengo dos aulas preparadas no puedo decir voy a dar cuatro cursos mas y el INAEM tampoco financia cursos hasta el infinito, entonces el área de formación está más o menos estable en los últimos, tocando otros temas como los digitales y demás. Y por lo que ha habido una apuesta en los últimos 4 años es por el tema de la economía social, la economía social es un campo abierto, un campo en el cual pues se ha visto que con la crisis económica después del 2008, 2009,

2010, surgían muchos autónomos que querían trabajar en este campo de la economía social, muchas pequeñas empresitas y desde el Ayuntamiento se ha visto que es un nicho. Es un área en la cual se la tiene que ayudar y es donde hemos empezado a sacar nuestras líneas, de antes de 2013 de trabajar simplemente con líneas genéricas de emprendedores a trabajar ya con una línea de subvenciones de emprendedores sociales ahora línea de capitalización para apoyo a las empresas de economía social, o una que está ahora en el horno y que si podemos la sacaremos para apoyar programa de economía circular o empleo verde, todo relacionado, todo dentro del ámbito de la economía social, de hecho este año tenemos un presupuesto, en una sección pequeñita, pues de mas un millón y medio de euros para esta áreas que te estoy comentando, algo que hace cinco años era cero, hemos pasado de cero a millón y medio de euros

E: Esto que me has contado va ligado con varias preguntas que tenía aquí de la economía social, claro, está la economía social, pero claro esto mas destinado a los emprendedores sociales pero ya me has dicho como se decidió promocionar este tipo de economía pero ciertos emprendedores que no tienen que ver con la economía social pueden verse afectados porque el ayuntamiento en este caso el instituto no apueste por ellos, siendo que son negocios lícitos y completamente legales.

J.B: Correcto, completamente correcto, igual que hablamos de las políticas públicas de empleo y el INAEM en cuanto a formación sobre todo lo que hace es contar con terceros aunque tiene su propio centro de formación, pero todos sabemos la red que hay de organizaciones que dan cursos públicas, pseudo-públicas privadas, desde el Ayuntamiento a fundaciones asociaciones o entidades privadas como son centros formativos regulados por el INAEM, en el tema de emprendedores el INAEM, o el Gobierno de Aragón lo ha llevado directamente, ha sacado sus propias líneas de convocatorias de apoyo a estos emprendedores, tanto el INAEM directamente como el IAF apoya a los emprendedores, es decir tu quieres montar un negocio digámoslo normal, una peluquería, un taller, un bar, puedes ir a acogerte a las líneas del INAEM. Entonces vimos ya en el 2012 que este tipo de emprendimiento social tenía unas características, quizás iniciado como la fundación La Caixa que es donde nos fijamos para empezar, que creíamos que se podía apoyar porque eran un poco más endeble que estos otros negocios porque tienen la incertidumbre sobre si voy a tener mercado o no voy a tener mercado, es decir, si pongo un comercio ecológico me va a venir alguien a comprar, si me cojo dos hectáreas de terreno y empiezo a producir de forma ecológica lo voy a saber distribuir, y estos negocios estándares donde hacer un plan de negocios es muy fácil porque hay cien mil, entonces digamos que ese tipos de negocios ya estaban cubiertos por el INAEM. Nosotros nos fuimos por ahí junto con otra línea que no la llevamos Zaragoza

Dinámica pero también se lleva al Ayuntamiento que es apoyar al emprendedor con algo que vimos desde otras ciudades que ya se estaba haciendo, desde el punto de vista no solo económico porque el emprendedor muchas veces no solo necesita dinero, sino un espacio. De ahí es donde surgen los viveros municipales y donde surgen un lugar donde ponerte, pero claro también vemos que no solo es el espacio y el darle una ayuda económica, sino que también pueden necesitar una formación sobre todo al principio, pues es donde surge la idea de vamos a hacer un semillero en el cual le digamos antes de que alguien empiece como lo tiene que hacer, y eso lo estamos llevando, porque desde el INAEM no se estaba haciendo o no se estaba haciendo en un grado que se necesitaba aquí. Otra línea de emprendimiento que si que apoya desde el Ayuntamiento que no se lleva de Zaragoza Dinámica pero la conocemos porque compartimos técnicos es el apoyo a los emprendedores que surgen desde estas iniciativas municipales, es decir, para acabar el camino, hago un curso en el semillero, me voy a un vivero de Zaragoza activa o de Etopia o del CIEM y después cuando ya ha pasado dos años de estar ahí pues te puedes apoyar económicamente en otra ayuda que te voy a dar, entonces digamos que las líneas son para emprendedores sociales, para emprendedores que proceden de viveros y para economía social y hemos considerado que los apoyos normales entraríamos en conflicto con las líneas del INAEM.

E: La otra iba relacionada con el tema de formación que también has comentado, Zaragoza dinámica realiza una gran variedad de cursos como has dicho tanto en centros de formación, en escuelas taller y en centros socio-laborales y eso puede llevar a cierta confusión por saber a qué dedica cada cosa o que es exactamente cada uno de los espacios, entonces si podrías aclarar para que sirve cada uno de ellos.

J.B: Si, empezamos por lo más grande de ellos que son la formación que son los centros formativos, es el centro formativos de toda la vida, que programa cursos, cursos con una duración determinada que puede ser 300 horas 400 horas 500 horas generalmente no superan nunca el curso lectivo, pues ahora ha salido la convocatoria se coge a la gente, se hacen las pruebas, se empieza en Noviembre y acaban en Abril-Mayo, por lo son 6 meses. Estos son los centros de formación y Zaragoza Dinámica dispone de 3 centros de formación: el centro Salvador Allende que está en el Matadero donde se dan los cursos estándar que hemos hablado soldadura, acs, controlador de calefacciones etc. después esta el centro Oliver donde son cursos más especializados en el cuidado de las personas también un nicho que ya hace mucho tiempo en el libro blanco de los nuevos yacimientos de empleo por el año 2000 ya parecía que la atención a los mayores y a las personas dependientes y demás pues iba a ser un nicho de mercado, porque Europa sigue envejeciendo, solo hace falta verlo, eso lo tenemos en el centro Oliver y después otro centro en la finca Gran Capitán en Montañana,

especializado en temas de medioambiente y demás. Tú si eres un desempleado quieres reciclarte, formarte, mejorar tu formación te apuntas a estos cursos como te puedes apuntar a cursos de otras entidades, pero después tenemos otras líneas paralelas como son las escuelas taller. Una escuela taller es un sistema de formación teórico-práctico que surge ya como una experiencia hace ya 20-25 años y que consiste en una integración de las personas de los desempleados en un espacio formativo al principio y después en un espacio de prácticas por el cual cobran. La gran diferencia entre una escuela taller y un centro de formación es que el centro de formación son gratis, tu si te apuntas puedes hacer el curso gratis pero en una escuela taller el que cobra es el trabajador porque, porque tiene 6 meses de formación pero después tiene otro periodo entre 6 meses 12 meses o incluso de 18 meses en los cuales son prácticas formativas, por lo cual las escuelas taller tienen que estar muy centradas a las práctica real, es decir, los primeros 6 meses estoy sentado en un aula y me explicaran, pero los siguientes 6 meses si es una escuela de albañilería, tengo que estar arreglando, trabajando en la calle, en una obra o donde sea, y si es una escuela de diseño tengo que estar diseñando piezas y haciendo los vinilos y pegándolos y viendo que no se despegan es decir, pasar de la teoría a la práctica; son muy específicos, hay pocas escuelas-taller porque suponen mucho desembolso porque los alumnos pasan a ser trabajadores a los 6 meses y cobran, es alguien que se quiere formar específicamente en algo. Generalmente Zaragoza dinámica tiene 2-3 escuelas taller abiertas todos los años centradas en estos temas que te estoy comentando.

Y los centros socio-laborales ya es un tema muy específico de derechos sociales. Son gente o con pocos recursos o en riesgo de exclusión social, personas chavales personas en edad de estudiar, que llevados por las personas de servicios sociales se les ofrece esta oportunidad, tienes incluso 14 años, necesitas escolarización obligatoria hasta los 16 años, no se le puede tener en un centro formativo, entre comillas, normal porque es una personas problemática, por lo tanto, vamos a hacer una aulas taller en las cuales tu vengas y no te voy a pedir los ejercicios de matemáticas sino que te pongan valores, y es mejor que estés acabando la escolarización obligatoria hasta los 16 años, mejor que estas en el parque mientras que todos los de 14 años están en los institutos y se intenta continuar con ellos y se intenta continuar con estos cursos, pero sobretodo la gestión es mas llevada por entidades, todos los centros socio-laborales cada uno de los centros socio-laborales los lleva una entidad, la Fundación Adunare, la Fundación Casetas, la Fundación Picarral... Entonces ahí, en cuanto a la selección de alumnos, a como promociono es cada uno, y sobretodo están centrados en el barrio. Está claro que los del Picarral o los del Arrabal se centra la fundación en el centro socio-laboral de allí pero igual que el de las fuentes o igual que el de Delicias aunque después

como la formación es un poco más amplia pues pueden venir de otros sitios. Esas son las tres líneas que llevamos en formación y las tres líneas que son diferentes cada una ellas.

E: Ya para terminar, la última pregunta que tiene que ver más con la subvención de emprendimiento social que es la que se estudia un poco más en el trabajo, esta subvención está ligada a proyectos de las entidades, no a entidades propiamente dichas, o sea que una entidad en diferentes años tiene diferentes proyectos puede optar a subvención su cumple ciertos requisitos. Entonces lo que se pretende conseguir es un empleo de calidad pero al estar ligado a proyectos quizás esos empleos que se crean únicamente para realizar ese proyecto y que luego puede continuar o no, ¿cómo se mide en cierta medida que ese empleo que se crea a la hora de subvencionar este proyecto continuo una vez acabado dicho proyecto?

J.B: Vale en cuanto a eso, un poco ampliar, esa es una línea pero tenemos las otras dos líneas. Cuando sacamos las bases y cuando nos lo planteamos en 2013 la abrimos a tres aspectos diferentes del emprendimiento. Por una parte al emprendimiento puro y duro, en el área de lo social o cuyo trabajo tuviera un impacto social o medioambiental, es decir emprendedores que se van a dar de lata de autónomos o van a crear pequeñas sociedades y no estuviesen dados de alta antes, para nosotros es un campo en el cual les apoyamos. El segundo es para empresas que llevaban menos de dos años y que necesitaban ese apoyo, si tú has creado una empresa dentro del ámbito de lo social y necesitas pues sobretodo el arranque porque todo el mundo sabemos que el emprendedor tiene dificultades en su negocio, salvo que sea un negocio que le va muy bien desde el principio, desde los 2-4 años, es más, desde aquí recomendamos que si pones un negocio y que a los 4 años no acabas de asentarlos lo mejor es que te cambies de negocio es que lo vendas o que lo cierres. Y el tercer campo que siempre hemos tenido dudas sobre si lo apoyábamos o no era este intra-emprendimiento que comentas, es decir, Fundaciones, Asociaciones, o entidades del ámbito social que son los que más trabajan en la economía social que te presentan proyectos y para esos proyectos sobre todo en el arranque necesitan ese apoyo, pues la Fundación Down, pongo un ejemplo, voy a presentar un proyecto en el cual quiero que a los chicos que están dentro de la asociación Down vamos a intentar que vivan independientemente y vivan tres o cuatro, pues eso necesita que un trabajador de la asociación, un asistente social, este prácticamente con ellos al menos en el lanzamiento del proyecto, si es un proyecto que nos interesa nosotros vamos ayudarle por lo menos el primer año con la idea de conseguir que ese puesto de trabajo continúe o no. Nosotros tenemos un compromiso de durante tres años hacemos seguimiento de si el puesto de trabajo continua o no, es parecido al INAEM o a la Seguridad Social, generalmente cuando te dan una ayuda te exigen que tengas dados de alta al trabajador

durante dos o tres años. Ellos lo tienen más fácil porque tienen acceso a los datos de la Seguridad Social por lo tanto saben cada momento si este trabajo está o no. Nosotros nos basamos en el compromiso de la empresa, en llamarles, de que nos muestren al año y a los dos años si sigue trabajando. Una vez pasado esa obligación de tenerlo pues pensamos que ya se le ha ayudado y si el proyecto ha madurado pues funcionará solo y si no ha funcionado pues seguiremos apoyando otros trabajos.

Anexo II. Encuesta.

Encuesta Evaluación Subvenciones Emprendimiento Social

Por medio de esta encuesta, Zaragoza Dinámica pretende medir el nivel de satisfacción de los usuarios beneficiarios de las subvenciones de emprendimiento social con el fin de conocer el grado de importancia para el negocio de las mismas así como la consecución de los objetivos planteados desde el Instituto Municipal de Empleo y del resto de organismos municipales relacionados con el empleo.

***Obligatorio**

Datos Sociodemográficos

SOBRE LA PERSONA QUE REALIZA LA ENCUESTA

1. Genero *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Mujer
☐ Hombre

2. Edad *

3. Puesto en la entidad *

SOBRE LA ENTIDAD SUBVENCIONADA

4. Nombre de la entidad *

5. Forma jurídica en el momento de recibir la subvención *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Asociación o Fundación
☐ Cooperativa
☐ Autónomos
☐ Sociedad Limitada
☐ Sociedad Limitada Unipersonal
☐ Sociedad Limitada Laboral
☐ Sociedad Civil
☐ Otro: _____

6. Números de años en funcionamiento *

Marca solo un óvalo.

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5
☐ Otro: _____

7. Número de trabajadores *

8. Sector de Actividad

Servicios Municipales de Empleo

Esta sección está destinada a conocer el grado de satisfacción de la entidad con el servicio prestado por Zaragoza Dinámica y el Ayuntamiento de Zaragoza en materia de empleo y fomento empresarial.

9. ¿Ha utilizado servicios públicos de empleo en un periodo previo a la subvención? *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
☐ No

10. En el caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿En que ámbito los utilizo?

Selecciona todos los que correspondan.

- ☐ Inserción y orientación laboral
☐ Formación
☐ Promoción económica y empresarial
☐ Otro: _____

11. Consideración personal de las políticas activas de empleo en el ámbito local *

Marca solo un óvalo por fila.

	1	2	3	4	5	NS/NC
Inserción y orientación laboral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Promoción económica y empresarial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. ¿Ha acudido a asesoramiento privado para recibir información o formación para el emprendimiento y el empleo? *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
☐ No

Sobre la subvención de emprendimiento social

Esta sección esta dirigida a obtener información sobre la propia subvención de emprendimiento social.

13. ¿En que año le fue concedida la subvención? *

Selecciona todos los que correspondan.

☐ 2013

☐ 2015

☐ 2016

☐ 2017

14. ¿Qué grado de importancia le concedes a la subvención para el desarrollo de su proyecto? *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Esencial para el proyecto

SOBRE LA SOLICITUD A ENTREGAR

15. Accesibilidad de los documentos a entregar

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Poco accesibles y difíciles de elaborar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muy accesibles y fáciles de elaborar

16. Cantidad de los documentos a entregar

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Gran número de documentos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Pocos documentos

17. Plazos de presentación establecidos

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Plazo no óptimos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Plazo óptimos

SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LA SUBVENCION

18. Accesibilidad de los documentos a entregar

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Difíciles de justificar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Fáciles de justificar

19. Cantidad de los documentos a entregar

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Gran número de documentos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Pocos documentos

20. Plazos de presentación establecidos

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Plazo no óptimo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Plazo óptimo

SOBRE LA REFORMULACIÓN

21. ¿Tuvo que realizar reformulación de su proyecto?

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
☐ No

22. ¿Entendió lo que significa la reformulación?

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
No	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Sí, perfectamente

SOBRE EL INFORME DE IMPACTO SOCIAL

23. Elaboración del informe

Marca solo un óvalo.

- ☐ Propia
☐ Externa

24. Idoneidad del Informe en relación con la subvención

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Nada idóneo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muy idóneo

Sobre la entidad tras la concesión de la subvención

25. ¿Ha cambiado de forma jurídica tras la concesión de la subvención? *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
☐ No

26. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, indique cual es la nueva forma jurídica de la entidad

27. ¿Continúan los puestos de trabajo creados necesariamente para la concesión de la subvención? *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Si
- ☐ No

28. ¿Han aumentado los puestos de trabajo o la jornada laboral de los empleados tras la concesión de la subvención? *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Si
- ☐ No

29. De ser afirmativa la respuesta anterior, ¿Cuántos puestos nuevos se han creado y con que jornada?

30. Tiene pensado ampliar los proyectos en los que está trabajando? *

Marca solo un óvalo.

- ☐ Sí
- ☐ No

31. De ser afirmativa la respuesta anterior ¿Optaría por pedir subvención?

Marca solo un óvalo.

- ☐ Si
- ☐ No